

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-849/23**, rješavajući apelacije **Albina Zuhrića i drugih**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 18. stav (3) tačka h), člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Seada Palavrić, predsjednica

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Mirsad Ćeman, sudija

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 23. januara 2025. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelimično se usvajaju apelacije **Albina Zuhrića, Sandre Imširović, Senite Handukić i Zlatana Begića**.

Utvrđuje se povreda člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što je u postupku za kandidiranje predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH konačnim rješenjima Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 Iž 044968 23 Iž i S1 3 Iž 044967 23 Iž od 8. februara 2023. godine **Albinu Zuhriću, Sandri Imširović i Seniti Handukić** kao delegatima u Domu naroda FBiH u Klubu Ostalih onemogućeno da predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH iz reda Ostalih, a **Zlatanu Begiću**, koji se izjasnio kao pripadnik grupe Ostalih, onemogućeno da bude kandidat za predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.

Odbacuju se kao nedopuštene apelacije koje su podnijeli **Albin Zuhrić, Sandra Imširović, Senita Handukić i Zlatan Begić** protiv rješenja Suda Bosne i Hercegovine br. S1 3 Iž 044968 23 Iž i S1 3 Iž 044967 23 Iž od 8. februara 2023. godine u odnosu na navode o povredi člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što su *ratione materiae* inkompatibilne s Ustavom Bosne i Hercegovine.

Ova odluka se dostavlja Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine kako bi preduzeli radnje iz svojih nadležnosti s ciljem provođenja Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine, objavljene u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 38/15.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Albin Zuhrić, Sandra Imširović i Senita Handukić (u daljnjem tekstu: prvoapelanti) podnijeli su 20. februara 2023. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) broj S1 3 Iž 044968 23 Iž od 8. februara 2023. godine i Rješenja Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: CIK) broj 06-1-07-29/23 od 2. februara 2023. godine. Navedena apelacija je registrirana pod brojem AP-849/23.

2. Zlatan Begić (u daljnjem tekstu: drugoapelant) podnio je 20. februara 2023. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Rješenja Suda BiH broj S1 3 Iž 044967 23 Iž od 8. februara 2023. godine i Rješenja CIK-a broj 06-1-07-29/23 od 2. februara 2023. godine. Navedena apelacija je registrirana pod brojem AP-850/23.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. S obzirom na to da se apelacijama pokreću ista pitanja, Ustavni sud je, u skladu s odredbom člana 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih apelacija u kojima će se voditi jedan postupak i donijeti jedna odluka pod brojem AP-849/23.

4. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Suda BiH i CIK-a zatraženo je 3. i 6. marta 2023. godine da dostave odgovore na apelacije. Sud BiH i CIK su dostavili odgovore na apelacije u periodu od 10. do 23. marta 2023. godine.

III. Činjenično stanje

5. Činjenice predmeta koje proizlaze iz navoda apelanata i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sažeti na sljedeći način.

Uvodne napomene

6. U Bosni i Hercegovini su 2. oktobra 2022. godine održani Opći izbori. Nakon održanih Općih izbora, CIK je na sjednici od 30. decembra 2022. godine donio Odluku o potvrđivanju rezultata posrednih izbora i dodjeli mandata za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Dom naroda FBiH).

7. Nakon održane konstituirajuće sjednice Doma naroda FBiH od 17. i 27. januara 2023. godine, pokrenute su procedure za kandidiranje predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.

Osporene odluke

8. Prvoapelanti su u svojstvu izaslanika iz Kluba Ostalih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine 30. januara 2023. godine putem Doma naroda FBiH dostavili CIK-u kandidatski obrazac za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. U obrascu su predložili drugoapelanta kao kandidata iz reda Ostalih.

9. Odlukom CIK-a broj 06-1-07-3-29/23 od 2. februara 2023. godine odbijena je ovjera drugoapelanta kao kandidata grupe delegata u Domu naroda FBiH iz Kluba Ostalih za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH iz grupe Ostalih. U obrazloženju odluke CIK je naveo da je odredbama člana 9.13 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon) propisano da bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda FBiH može predložiti kandidata iz odgovarajućeg konstitutivnog naroda. U vezi s tim, navedeno je da, u skladu sa članom 9.13 Izbornog zakona, kandidatura za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH iz reda Ostalih, ispred grupe izaslanika iz Kluba Ostalih ili na bilo koji drugi način, nije propisana zakonom. S obzirom na to, zaključeno je da drugoapelant kao kandidat ne ispunjava uvjete iz člana 9.13 Izbornog zakona.

10. Rješenjem Suda BiH broj S1 3 Iž 044968 23 Iž od 8. februara 2023. godine odbijena je žalba prvoapelanata, a Rješenjem Suda BiH broj S1 3 Iž 044967 23 Iž od 8. februara 2023. godine odbijena je drugoapelantova žalba. Sud BiH je zaključio da je CIK, donoseći osporenu odluku, pravilno

primijenio odredbu člana 9.13 Izbornog zakona zato što delegati iz Kluba Ostalih nemaju zakonsko uporište da budu kandidati ili da predlažu kandidate iz reda Ostalih za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH. Zbog toga je, kako je navedeno, odbijen prijedlog drugoapelanta kao kandidata jer je imao samo tri potpisa podrške grupe delegata iz Kluba Ostalih, što nije dovoljno bez obzira na to o kojim rokovima se radi, niti je u skladu s odredbama Izbornog zakona. U tom pogledu, Sud BiH je istakao da kandidati i predlagači kandidata na navedenu dužnost mogu biti samo delegati iz klubova konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata) Doma naroda FBiH. Osim navedenog, Sud BiH je naglasio da nema ustavotvornu ni zakonodavnu nadležnost, te da ne može svojim djelovanjem zamijeniti institucije, i to najprije Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine koja ima nadležnost da, u propisanoj proceduri, mijenja Ustav Bosne i Hercegovine ili zakone. Također, Sud BiH je obrazložio da nema nadležnosti ni da zamijeni institucije koje imaju obavezu preduzeti odgovarajuće mjere radi provođenja odluka Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) o pitanjima ostvarivanja aktivnog ili pasivnog biračkog prava.

Druge relevantne odluke

11. CIK je Odlukom broj 06-1-07-3-29/23 od 7. februara 2023. godine ovjerio kandidatsku listu za izbor predsjednika i potpredsjednika FBiH, koju su činili: 1. Lidiya Bradara – kandidat za predsjednika/potpredsjednika Federacije BiH iz Kluba hrvatskog naroda, 2. Refik Lendo – kandidat za predsjednika/potpredsjednika Federacije BiH iz Kluba bošnjačkog naroda i 3. Igor Stojanović – kandidat za predsjednika/potpredsjednika Federacije BiH iz Kluba srpskog naroda.

12. Nakon dostavljanja odluke Predstavničkog doma Parlamenta FBiH i odluke Doma naroda FBiH od 16. februara 2023. godine o prihvatanju i odobravanju liste tri kandidata za izbor predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH, CIK je 2. marta 2023. godine donio odluku o utvrđivanju rezultata posrednih izbora za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH. Nakon pravomoćnosti te odluke, CIK je 6. marta 2023. godine donio odluku o potvrđivanju i objavljivanju rezultata posrednih izbora za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH na osnovu koje su predložene osobe imenovane za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH.

IV. Apelacije

a) Navodi iz apelacija

13. Apelanti smatraju da su im osporenim odlukama povrijeđena prava iz člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije, člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku

konvenciju, člana 13. Evropske konvencije, te člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju samostalno i u vezi sa članom 14. Evropske konvencije. Osim toga, apelanti smatraju da su im povrijeđena i prava iz alineja od 1. do 3. i 8. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i čl. I/2, II/1, II/2, II/6. i VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te prava iz alineje 5. Preambule Evropske konvencije i čl. 1. i 17. Evropske konvencije. Naposljetku, apelanti smatraju da je prekršen i član 25. tačka b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima samostalno i u vezi sa članom 2, član 5.c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), te član 4. stav 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

14. Prvoapelanti tvrde da su zbog činjenice da je odbijena ovjera drugoapelanta kao kandidata „grubo povrijeđena“ pravila postupka i da su zbog svoje etničke pripadnosti dovedeni u nepovoljniji, diskriminirajući položaj u odnosu na druge predlagачe u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. S druge strane, drugoapelant tvrdi da je na osnovu etničke/nacionalne pripadnosti doveden u nepovoljniji, diskriminirajući položaj u odnosu na druge kandidate koji su bili pripadnici konstitutivnih naroda, te da je na taj način onemogućena njegova kandidatura za izbor na dužnost predsjednika/potpredsjednika Federacije BiH. Apelanti dalje navode da su zbog toga dovedeni u „težak ponižavajući položaj, na javnoj sjednici CIK-a BiH, uz izvještaje brojnih medija i direktan prijenos na YouTube kanalu, donošenjem sporne Odluke i ukupnim ponašanjem i odnosnom nadležnog organa“. Također tvrde da osporeno rješenje Suda BiH ne sadrži obrazloženje niti pravni osnov donošenja, te da je sud zanemario da oni kao izaslanici i drugoapelant kao kandidat moraju imati jednaka biračka i politička prava. Tvrde i da im je odbijanjem žalbe uskraćen djelotvoran pravni lijek jer nisu imali mogućnost za izjavljivanje drugog djelotvornog pravnog lijeka u okviru pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine. Dalje ističu da je u konkretnom slučaju prekršeno pravo na slobodne izbore samostalno i u vezi sa članom 14. Evropske konvencije jer su posredni izbori za predsjednika i potpredsjednike zasnovani na etničkoj diskriminaciji i segregaciji. Naposljetku, navode da su CIK i Sud BiH zanemarili odluku Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12, praksu Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 22. decembra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06), *Zorić protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 15. jula 2014. godine, predstavka broj 3681/06), *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine* (presuda od 26. maja 2016. godine, predstavka broj 56666/12) te mišljenja Venecijanske komisije.

b) Odgovori na apelacije

15. Sud BiH je naveo da kandidati i predlagачi kandidata za dužnost predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH mogu biti samo delegati iz klubova konstitutivnih naroda. Pored toga, Sud BiH je naveo da nema ustavotvornu ni zakonodavnu nadležnost da svojim djelovanjem zamijeni

institucije koje imaju obavezu da preduzmu odgovarajuće mjere s ciljem provođenja odluka Evropskog suda o pitanjima ostvarivanja aktivnog ili pasivnog biračkog prava. Na osnovu toga, Sud BiH smatra da osporenim rješenjem nisu povrijeđena prava apelanata na koja su se pozvali.

16. CIK je naveo da, u skladu s odredbama Ustava i Izbornog zakona, kandidati za dužnost predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH mogu biti samo delegati iz klubova konstitutivnih naroda. Na osnovu toga, smatra da je donio pravilne odluke jer delegati iz Kluba Ostalih u Domu naroda Parlamenta FBiH nemaju zakonsko uporište da budu kandidati ili da predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine.

V. Relevantni propisi

17. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase

Član I

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član II

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 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.

18. **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02 – ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07, 88/08, 79/22, 80/22 – ispravka i 31/23)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst **Ustava Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02 –

ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07, 88/08, 79/22 i 80/22 – ispravka) sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

IV. STRUKTURA FEDERALNE VLASTI

B. IZVRŠNA VLAST FEDERACIJE

1. Predsjednik i Potpredsjednik Federacije

Član 1.

Predsjednik Federacije predstavlja i zastupa Federaciju i šef je federalne izvršne vlasti.

Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim ustavom.

Član 2. st. (1), (4), (13) i (14)

(1) Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda, pod uvjetom da svaki delegat može podržati isključivo jednog kandidata. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s ovim članom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.

(4) Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda.

(13) Tri kandidata izabrana u skladu s ovim članom odlučuju između sebe koji od njih će obavljati funkciju predsjednika. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome će odlučivati Predstavnički dom.

(14) Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Ista osoba ne može biti izabrana na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.

(Amandman CXX)

19. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ 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, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14,

31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 – ispravka)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst **Izbornog zakona Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ 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, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH, 41/20, 38/22, 51/22 i 67/22) koji je važio prije donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE 9A

Predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH

Član 9.13 stav (1)

(1) Bilo koja grupa od jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s članovima 9.15 do 9.19 ovog Zakona ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.

Član 9.14

Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda. Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije vrši se javnim glasanjem, osim ako dom drukčije ne odluči.

Član 9.15 stav (1)

(1) Imena kandidata predloženih u skladu s članom 9.13 ovog Zakona dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata, u skladu s članom 9.13 ovog Zakona. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasaju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

Član 9.16

(1) Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.

(2) Radi izbjegavanja svake sumnje, delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH iz reda Ostalih učestvuju u postupku koji je propisan u stavu (1) ovog člana.

20. **Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 75/22, 83/22, 31/24 i 31/24 – prečišćeni tekst)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst **Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 75/22 i 83/22) sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE IVa. PREDSJEDNIK I POTPREDSJEDNICI FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Odjeljak A. Provjere kandidata

Član 58a.

(Dostavljanje imena kandidata na provjere)

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine dostavlja Centralnoj izbornoj komisiji BiH imena kandidata za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH) iz člana 9.13 Izbornog zakona BiH, na obrascima koji su sastavni dio ovog Uputstva, na provjeru da li ispunjavaju uvjete iz člana 1.6, 1.7, 1.7a, 1.8, 1.10 stav (1) tačka 5) i člana 4.2 Izbornog zakona BiH za kandidiranje za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije BiH. (Obrasci PiP FBiH 1 i 2).

Odjeljak B. Ovjera kandidature

Član 58c. st. (1) i (3)

(Postupak ovjere)

(1) Centralna izborna komisija BiH provjerava da li kandidati ispunjavaju uvjete za kandidaturu. Nakon prijema obrazaca iz člana 58a. ovog Uputstva, Centralna izborna komisija BiH vrši provjere predloženih kandidata, te najkasnije u roku od

24 sata, od ovjere kandidature dostavlja odluku Domu naroda Parlamenta Federacije BiH.

(3) U slučaju da kandidati ne ispunjavaju uvjete iz stava (1) ovog člana ili izjava kandidata iz stava (2) ovog člana o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih nije identična izjavi koju je taj kandidat dao prilikom ovjere za neposredne izbore, u istom izbornom ciklusu, Centralna izborna komisija BiH, će odbiti ovjeru kandidata.

VI. Dopustivost

21. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, 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.

22. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njom pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

a) Dopustivost *ratione materiae*

23. Pri ispitivanju dopustivosti apelacije u dijelu u kojem se apelanti pozivaju na kršenje prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i prava na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije, Ustavni sud je pošao od odredbi člana 18. stav (3) tačka h) Pravila Ustavnog suda.

24. Član 18. stav (3) tačka h) Pravila Ustavnog suda glasi:

Apelacija nije dopustiva ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

h) apelacija je ratione materiae inkompatibilna sa Ustavom;

Navodi o povredi prava na pravično suđenje i prava na djelotvoran pravni lijek

25. U vezi s navodima apelanata o povredi prava na pravično suđenje, Ustavni sud, prije svega, podsjeća na ustaljenu praksu Evropskog suda da se politička prava ne smatraju građanskim pravima. Evropski sud je takav stav zauzeo u predmetu *Pierre-Bloch protiv Francuske* (vidi *Pierre-Bloch*

protiv Francuske, presuda od 21. oktobra 1997. godine, predstavka broj 24194/94, tač. 48–59) i on se u bitnom nije mijenjao ni u novijoj praksi. Naime, Evropski sud je ostao dosljedan stavu da sporovi u vezi s pravima i obavezama koje proizlaze iz pasivnog biračkog prava, u pravilu, ne spadaju u okvire ni građanskog ni krivičnog aspekta člana 6. Evropske konvencije (vidi, između ostalih, *Karimov protiv Azerbejdžana*, presuda od 25. septembra 2014. godine, aplikacija broj 12535/06). Ustavni sud zapaža da je u svojoj dosadašnjoj praksi zauzimao sličan stav (vidi Ustavni sud, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti broj AP-39/19 od 10. septembra 2019. godine s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba).

26. Na osnovu toga, Ustavni sud zaključuje da se osporenim odlukama nije odlučivalo o „građanskim pravima i obavezama“ apelanata, niti o „krivičnoj optužbi“ u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije, zbog čega garancije iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije nisu primjenjive na postupak proveden pred CIK-om i Sudom BiH. Ustavni sud također zaključuje da postupak u kojem je utvrđivano postojanje zakonskih pretpostavki za kandidaturu za predsjednika i potpredsjednike ne pokreće pitanja i ne uživa zaštitu prava iz člana 13. Evropske konvencije koje su apelanti, kako to proizlazi iz sadržaja apelacija, doveli u vezu s pravom na pravično suđenje. Stoga su apelacije u tom dijelu *ratione materiae* inkompatibilne s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom.

Navodi o povredi prava na slobodne izbore samostalno i u vezi sa članom II/4.

Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije

27. Razmatrajući navode apelanata o kršenju prava na slobodne izbore, Ustavni sud podsjeća da se odredba člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju odnosi samo na izbore „zakonodavnih organa“ ili bar u jedan od njihovih domova ako ih ima dva ili više. Što se tiče predsjedničkih izbora, Evropski sud je zauzeo stav da ovlaštenja šefa države ne mogu biti shvaćena tako da predstavljaju „zakonodavnu vlast“ u smislu člana 3. Protokola broj 1. To, pak, ne isključuje mogućnost primjene člana 3. Protokola broj 1 na predsjedničke izbore. Ako se utvrdi da funkcija šefa države u datom slučaju podrazumijeva ovlaštenje da se pokreću i usvajaju propisi, ili uživa šira ovlaštenja da kontrolira usvajanje propisa ili ovlaštenje da cenzurira najznačajnije zakonodavne vlasti, onda se u tom pogledu može smatrati „zakonodavnim tijelom“ u smislu člana 3. Protokola broj 1 (vidi Evropski sud, *Boškoski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*, odluka od 29. marta 2004. godine, predstavka broj 11676/04). Međutim, bitno je naglasiti da se takva mogućnost u praksi Evropskog suda nikada nije koristila, te da čak nije ni spomenuta u kasnijim predmetima (vidi Evropski sud, *Paksas protiv Litvanije*, presuda od 6. januara 2011. godine, predstavka broj 34932/04, tačka 72,

Anchugov i Gladkov protiv Rusije, presuda od 4. jula 2013. godine, predstavke br. 11157/04 i 15162/05, tač. 55–56).

28. Ustavni sud u ovom slučaju ne uočava bilo kakve naznake da su ovlaštenja predsjednika i potpredsjednika FBiH takva da bi se mogli smatrati dijelom „zakonodavnih tijela“ Federacije BiH u smislu prethodno navedenih standarda Evropskog suda. Naime, Ustavni sud zapaža da iz sadržaja člana IV.B.1.1. Ustava Federacije BiH proizlazi da je predsjednik FBiH šef federalne izvršne vlasti i da ima dva potpredsjednika (vidi tačku 18. ove odluke). Također, Ustavni sud zapaža da se nadležnosti predsjednika i potpredsjednika FBiH, koje su navedene u članu IV.B.3.7. tač. a) i b) Ustava Federacije BiH, između ostalog, sastoje od imenovanja vlade, sudija Ustavnog suda, potpisivanja odluka Parlamenta FBiH, potpisivanja i ratificiranja međunarodnih sporazuma u ime Federacije BiH i davanja pomilovanja. Naposljetku, Ustavni sud zapaža da predsjednik u saglasnosti s potpredsjednicima može pod uvjetima iz člana IV.A.3.16. Ustava Federacije BiH raspustiti jedan ili oba doma Parlamenta FBiH. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zapaža da nadležnosti predsjednika i potpredsjednika FBiH ne ukazuju da oni imaju ovlaštenja da pokreću i usvajaju propise, ili da uživaju šira ovlaštenja da kontroliraju usvajanje propisa ili ovlaštenje da cenzuriraju najznačajnije zakonodavne vlasti. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju nije primjenjiv na izbore za predsjednika i potpredsjednike FBiH.

29. Imajući u vidu navedene zaključke, slijedi da su navodi apelanata o kršenju prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, te prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju samostalno i u vezi sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije kao akcesornim pravom *ratione materiae* inkompatibilni s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom.

b) Dopustivost u odnosu na navode o kršenju člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju

30. U odnosu na navode apelanata o kršenju člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud utvrđuje da apelacije u ovom dijelu ispunjavaju uvjete propisane članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, odnosno da su podnesene u roku, da ispunjavaju i ostale uvjete dopustivosti iz člana 18. stav (3) Pravila Ustavnog suda te da nisu očigledno (*prima facie*) neosnovane u smislu odredbe člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

VII. Meritum

31. Apelanti smatraju da im je povrijeđeno pravo na nediskriminaciju iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

32. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživane 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.

33. Ustavni sud zapaža da se apelacijom pokreće pitanje nemogućnosti prvoapelanata kao delegata u Domu naroda FBiH iz Kluba Ostalih da kandidiraju drugoapelanta za izbor na dužnost predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Naime, prvoapelanti tvrde da su zbog činjenice da je odbijena ovjera drugoapelanta na osnovu njihove etničke pripadnosti dovedeni u nepovoljniji, diskriminirajući položaj u odnosu na druge predlagace u postupku izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. S druge strane, drugoapelant tvrdi da je na osnovu etničke/nacionalne pripadnosti doveden u nepovoljniji, diskriminirajući položaj u odnosu na druge kandidate koji su bili pripadnici konstitutivnih naroda, te da je na taj način onemogućena njegova kandidatura za izbor na dužnost predsjednika/potpredsjednika Federacije BiH.

34. Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud potvrdio da pojmove diskriminacije koja je zabranjena na osnovu člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 12 treba tumačiti na isti način (vidi Evropski sud, *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 9. juna 2016. godine, predstavka broj 41939/07, tačka 40. s daljnjim referencama). U skladu s tim, pravo na nediskriminaciju prema članu 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju pruža zaštitu od različitog postupanja prema pojedincima u analognim ili relevantno sličnim situacijama. Tretman je diskriminatoran ako „nema objektivno i razumno opravdanje“, odnosno ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 4. oktobra 2022. godine, predstavka broj 8701/21, tačka 58). Osim toga, „samo razlike u tretmanu zasnovane na prepoznatljivoj osobini ili 'statusu' mogu predstavljati diskriminaciju u smislu člana 14“ (*idem*, tačka 59). U vezi s navedenim, Ustavni sud napominje da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju proširuje obim zaštite ne samo na „bilo koje pravo utvrđeno zakonom“ nego i van toga (*op. cit.*, *Pinkas protiv Bosne i Hercegovine*, tačka 52). Međutim, važno je naglasiti da je Evropski sud odredbu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju protumačio tako da se tim

članom proširuje obim zaštite ne samo na „sva prava određena zakonom” već i šire od toga (vidi Evropski sud, *Savez crkava „Riječ života” i drugi protiv Hrvatske*, presuda od 9. decembra 2010. godine, predstavka broj 7798/08, tačka 104). Prema tome, Ustavni sud smatra da se obim zaštite iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju odnosi i na odredbe Ustava Federacije BiH i Izbornog zakona.

35. Razmatrajući navode apelanata, Ustavni sud zapaža da osporene odluke imaju utemeljenje u odredbama člana IV.B.2. Ustava FBiH, koji je izmijenjen Amandmanom CXX koji je stupio na snagu na osnovu Odluke visokog predstavnika kojom se donose amandmani na Ustav Federacije BiH broj 06/22 od 2. oktobra 2022. godine. Također, Ustavni sud zapaža da su odredbe čl. od 9.13 do 9.19 Izbornog zakona izmijenjene na osnovu Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona broj 07/22 od 2. oktobra 2022. godine. Međutim, Ustavni sud naglašava da sadržaj osporenih odredbi Amandmana CXX i Poglavlje 9A u odnosu na odredbe Izbornog zakona ukazuju na činjenicu da tim odredbama nisu mijenjane ranije odredbe Ustava FBiH i Izbornog zakona koje su se odnosile na isključenje mogućnosti da se za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH kandidiraju i pripadnici Ostalih (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-27/22* od 22. marta 2023. godine, tačka 134, dostupna na www.ustavnisud.ba).

36. Ustavni sud dalje uočava da na osnovu tih odredbi samo izaslanici u Domu naroda FBiH iz klubova konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) imaju pravo predlagati kandidate za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Također, na osnovu tih odredbi samo osobe koje su pripadnici konstitutivnih naroda mogu biti kandidati za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH. Prema tome, prvoapelanti kao delegati u Domu naroda iz Kluba Ostalih su zbog svoje etničke pripadnosti onemogućeni da predlažu kandidate za izbor predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Istovremeno, Ustavni sud zapaža da je drugoapelant kao pripadnik grupe Ostalih zbog svoje etničke pripadnosti onemogućen da bude kandidat za predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH. Na to upućuje i činjenica da je CIK donio odluku o ovjeri kandidatske liste za predsjednika i potpredsjednike FBiH kandidata koji su pripadnici konstitutivnih naroda, a da je odbijena ovjera drugoapelanta kao kandidata prvoapelanata (vidi tač. 9, 11 i 12. ove odluke). U tom smislu, za Ustavni sud nema sumnje da odredbe člana IV.B.2. Ustava FBiH i čl. od 9.13 do 9.15 Izbornog zakona koje ne propisuju mogućnost Ostalih kao državljana BiH da učestvuju u izboru predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, garantirajući tu mogućnost isključivo pripadnicima konstitutivnih naroda kao državljana BiH, uspostavljaju različit tretman „između osoba koje su se našle u sličnom (*ili istom*) položaju“ koji je zasnovan na etničkom porijeklu.

37. Sljedeće pitanje na koje je potrebno odgovoriti jest je li različito postupanje ustanovljeno bez objektivnog i razumnog opravdanja. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj praksi iz apstraktne ocjene ustavnosti prema članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine već rješavao o suštinski istom pravnom i činjeničnom pitanju u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 38/15, dostupna na www.ustavnisud.ba). Naime, Ustavni sud je, između ostalog, utvrdio da odredbe člana IV.B.1, član 1. stav 2. (dopunjene Amandmanom XLI) i član IV.B.1, član 2. st. 1. i 2. (izmijenjen Amandmanom XLII) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kao i čl. 9.13, 9.14 i 9.16 Izbornog zakona, koje su suštinski jednake odredbama koje su bile osnov za donošenje osporenih odluka, nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Naime, Ustavni sud je u navedenoj odluci, polazeći od zaključaka Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (vidi Evropski sud, presuda od 22. decembra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06), zaključio „da je raspodjela pozicija u državnim organima među konstitutivnim narodima bila središnji element Dejtonskog sporazuma kako bi se postigao mir u BiH“ i da takav sistem izbora „ima opravdanje u legitimnom cilju koji se ogleda u očuvanju mira, koji predstavlja vrijednost koja je u službi društva kao cjeline. On je u službi uspostavljanja i očuvanja sigurnosti i stabilnosti kao preduvjeta za očuvanje postignutog napretka i daljnjeg razvoja i izgradnje društva i izgradnje povjerenja između bivših sukobljenih strana“ (*op. cit.*, U-14/12, tač. 67–69). Stoga, Ustavni sud smatra da se navedeni zaključci u cijelosti mogu primijeniti i u ovom predmetu.

38. Ustavni sud dalje ukazuje da je u predmetu broj U-14/12 u vezi s pitanjem postoji li objektivno i razumno opravdanje za takvo postupanje, odnosno je li jedini način za postizanje legitimnog cilja i očuvanje mira isključenje mogućnosti Ostalih da se kandidiraju, konkretno na poziciju predsjednika i potpredsjednika entiteta, ukazao: „Kada se sagledaju, s jedne strane, načela vladavine prava, standardi ljudskih prava i obaveza nediskriminacije u njihovom uživanju i zaštiti, pozitivni razvoj koji je BiH ostvarila od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, međunarodne obaveze koje je preuzela upravo i na polju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, te očigledna opredijeljenost u daljnjem demokratskom razvoju, isključenje Ostalih u ostvarivanju jednog od ljudskih prava koje predstavlja osnov demokratskog društva više ne može predstavljati jedini način na koji je moguće ostvariti legitiman cilj koji se ogleda u očuvanju mira. To posebno kada se ima u vidu da je takvo isključenje zasnovano isključivo na etničkoj pripadnosti, što se ne može objektivno opravdati u savremenim demokratskim društvima koja su izgrađena na načelima pluralizma i poštovanja različitih kultura, a čemu teži i kakvo jeste i bh. društvo. Na takav zaključak upućuje i Preambula Ustava BiH prema kojoj se Ustav BiH oslanja na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, te ukazuje da demokratski

organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva“ (*ibid.*, tačka 71). Dalje je Ustavni sud ukazao „da isključenje mogućnosti da se za predsjednike i potpredsjednike entiteta kandidiraju i pripadnici Ostalih, koji su, kao i konstitutivni narodi, državljani BiH kojima je zakonom garantirano pravo da budu birani bez diskriminacije i ograničenja, više ne predstavlja jedini način za postizanje legitimnog cilja, a zbog čega ne može imati razumno i objektivno opravdanje“ (*ibid.*, tačka 72).

39. Prema tome, polazeći od ranije prakse Ustavnog suda i Evropskog suda koja se u cijelosti može primijeniti i u ovom slučaju, Ustavni sud zaključuje da različito postupanje prema apelantima koje je zasnovano isključivo na njihovoj etničkoj pripadnosti nema objektivno i razumno opravdanje, zbog čega postoji povreda prava apelanata na nediskriminaciju iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

40. Odlučujući o djelovanju ove odluke u smislu člana 62. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud podsjeća da je u obrazloženju Odluke broj U-14/12 (*ibid.*, tačka 73) konstatirao da iz odluka Evropskog suda u predmetima *Sejdić i Finci* te *Zornić* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen. Ustavni sud je naglasio da je nemoguće predvidjeti obim tih izmjena do kojih tek treba doći. Stoga je Ustavni sud odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno da neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH i Parlamentu FBiH da usaglasе navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Evropskom konvencijom, koju je utvrdio Evropski sud u navedenim predmetima. Također, u vezi s provođenjem Odluke broj U-14/12 Ustavni sud podsjeća da je u svojim naknadnim odlukama više puta ponovio stav da provođenje presuda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i u drugim sličnim predmetima prvo podrazumijeva izmjenu odredbi Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminirajuće i moraju se promijeniti (vidi odluke o meritumu br. *U-3/17* od 6. jula 2017. godine, tač. 35. i 36, *U-14/22* od 26. maja 2022. godine, tač. 37. i 38, i *op. cit. U-27/22*, tačka 135, dostupne na www.ustavnisud.ba). To znači da je provođenje navedenih presuda i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje nužno i za provođenje odluke Ustavnog suda u predmetu broj U-14/12. Ustavni sud dodatno naglašava da je od donošenja odluke u predmetu broj U-14/12 od 26. marta 2015. godine proteklo više od devet godina a da nisu izmijenjene odredbe Ustava BiH ili odredbe Ustava FBiH koje bi pripadnicima grupe Ostalih omogućavale da se kandidiraju za predsjednika i potpredsjednike FBiH. U tom pogledu, Ustavni sud naglašava da je odgovornost javnih vlasti, uključujući i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, da u okviru svojih nadležnosti i putem propisanih ustavnih i zakonodavnih procedura preduzmu mjere za

usklađivanje spornih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije BiH, Izbornog zakona i drugih relevantnih zakona s Evropskom konvencijom, kao i s presudama Evropskog suda. Zbog toga, Ustavni sud je odredio da će se ova odluka dostaviti Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine.

41. Prema tome, imajući u vidu nespornu činjenicu da još uvijek nisu donesene odredbe Ustava Federacije BiH i Izbornog zakona koje bi pripadnicima grupe Ostalih omogućile da u Domu naroda predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH iz reda Ostalih, Ustavni sud smatra da ukidanje osporenih odluka i vraćanje predmeta Sudu BiH na ponovni postupak u smislu člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda ne bi moglo dovesti do otklanjanja posljedica kršenja njihovih ustavnih prava. Na osnovu toga, Ustavni sud smatra da donošenje takve odluke u ovom predmetu nije svrsishodno. Zbog toga, u konkretnom slučaju Ustavni sud samo deklarativno utvrđuje povredu, te smatra da utvrđivanje povrede prava apelanata predstavlja dovoljnu satisfakciju u smislu člana 74. Pravila Ustavnog suda.

Ostali navodi

42. Imajući u vidu zaključak u vezi s povredom člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno razmatrati navode apelanata da im je povrijeđeno pravo na zabranu ponižavajućeg postupanja iz člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije jer povredu tog prava dovode u vezu s kršenjem prava na nediskriminaciju.

43. Naposljetku, Ustavni sud zapaža da su se apelanti pozvali i na kršenje alineja od 1. do 3. i 8. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, čl. II/1, II/2, II/6. i VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te alineje 5. Preambule Evropske konvencije i čl. 1. i 17. Evropske konvencije. Međutim, Ustavni sud podsjeća da navedene odredbe ne uspostavljaju neka posebna individualna prava na koja bi se apelanti mogli pozivati (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka broj *U-62/01* od 5. aprila 2002. godine, stav 14, i Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-90/06* od 6. jula 2007. godine, stav 38, dostupne na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavisud.ba). Imajući to u vidu, Ustavni sud te navode neće ni ispitivati.

VIII. Zaključak

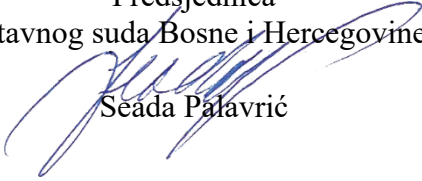
44. Ustavni sud zaključuje da postoji kršenje prava na nediskriminaciju iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju zbog toga što je u postupku za kandidiranje predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH konačnim rješenjima Suda BiH, koja su donesena na osnovu odredbi člana IV.B.2 Ustava FBiH i čl. od 9.13 do 9.15 Izbornog zakona, prvoapelantima kao delegatima u

Domu naroda Parlamenta FBiH onemogućeno da predlažu kandidate za predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH iz reda Ostalih, a drugoapelantu kao pripadniku grupe Ostalih onemogućeno da bude kandidat za predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH.

45. Na osnovu člana 18. stav (3) tačka h) i člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

46. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje potpredsjednice Valerije Galić, kojem se pridružio sudija Marin Vukoja.

47. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Seada Palavrić

Izdvojeno mišljenje

**dopredsjednice Valerije Galić o djelomičnom neslaganju s odlukom, kojem se pridružio sudac
Marin Vukoja**

Na temelju članka 43. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, dajem izdvojeno mišljenje protivno navedenoj Odluci o dopustivosti i meritumu broj AP-849/23 od 23. siječnja 2025. godine u dijelu koji se odnosi na usvajanje apelacije, odnosno utvrđivanje povrede iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, iz sljedećih razloga:

1. Ustavni sud je prihvatio navode apelanata da su zbog svoje etničke pripadnosti dovedeni u nepovoljniji, diskriminirajući položaj u odnosu na druge izaslanike kao predlagачe iz klubova konstitutivnih naroda, odnosno druge kandidate u postupku za izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, i da im je povrijeđeno pravo iz članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.
2. Polazeći od činjenice da je u navedenoj odluci obrazloženo da je Ustavni sud BiH u svojoj praksi već rješavao o suštinski istom pravnom i činjeničnom pitanju, smatram da je prije razmatranja merituma predmeta bilo neophodno najprije razmotriti pitanje dopustivosti, odnosno pitanje radi li se, u smislu članka 18. stavak (3) točka e) Pravila Ustavnog suda, o pitanju o kojem je Ustavni sud BiH već odlučivao i proizlazi li iz navoda ili dokaza iznesenih u apelacijama da ima osnove za ponovno odlučivanje. Međutim, Ustavni sud je to veoma značajno pitanje propustio razmotriti.
3. Nije sporno da je Ustavni sud BiH Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine, između ostalog, zaključio da se i pripadnicima skupine Ostalih mora osigurati mogućnost predlaganja i izbor kandidata za navedene funkcije, kao što je to osigurano konstitutivnim narodima. Ustavni sud je u obrazloženju te odluke (*idem*, točka 73.) konstatirao da iz odluka Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci protiv BiH* i *Zornić protiv BiH* nedvojbeno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen i da o provedbi tih odluka ovisi i mogućnost provedbe te odluke. Ustavni sud je naglasio da je „nemoguće predvidjeti opseg tih izmjena do kojih tek treba doći“. Stoga je Ustavni sud odlučio da neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona BiH, odnosno da neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini RS i Parlamentu FBiH da usuglase navedene odredbe sve dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava BiH i Izbornog zakona s Europskom konvencijom, koju je utvrdio Europski sud u navedenim predmetima (*idem*, točka 74.).

4. Naime, važno je naglasiti da je Ustavni sud BiH i u svojim naknadnim odlukama više puta ponovio stav da provedba presuda Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, te *Pilav* i u drugim sličnim predmetima prvo podrazumijeva izmjenu odredaba Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminirajuće i da se te odredbe moraju promijeniti (vidi odluke o meritumu br. *U-3/17* od 6. srpnja 2017. godine, toč. 35. i 36., i *U-14/22* od 26. svibnja 2022. godine, toč. 37. i 38., dostupne na www.ustavnisud.ba).
5. Ustavni sud je slično pitanje razmatrao i u Odluci o dopustivosti i meritumu broj *U-27/22* od 23. ožujka 2023. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) u kojoj je razmatrana ustavnost amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj 79/22) i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22) koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu 2. listopada 2022. godine. Naime, u toj odluci Ustavni sud je ukazao da iz sadržaja osporenih odredaba amandmana CXX. i CXXI. i Poglavlja 9A u odnosu na čl. 9.13, 9.14, 9.15, 9.17, 9.18 i 9.19 Izmjena Izbornog zakona proizlazi da odlukama visokog predstavnika koje su donesene 2. listopada 2022. godine nisu mijenjane odredbe Ustava FBiH i Izbornog zakona koje su se odnosile na (ne)mogućnost da pripadnici skupine Ostalih imaju pravo kandidiranja za izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH. U toj odluci Ustavni sud je također ukazao „da je provedba navedenih presuda [Europskog suda] i izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i dalje nužna i za provedbu odluke Ustavnog suda u predmetu broj *U-14/12*“ te „da i dalje ostaje obveza javnih vlasti na njihovu provedbu“ (*idem*, točka 135.).
6. Nadalje, Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi u predmetu broj *AP-3464/18* od 17. srpnja 2018. godine (dostupan na www.ustavnisud.ba), koji se odnosio na nemogućnost apelanta kao Srbina koji živi na teritoriju Federacije BiH da se kandidira za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, zaključio da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine o istoj stvari ranije odlučio, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizlazi da ima osnove za ponovno odlučivanje. Naime, Ustavni sud je jasno naveo da se suštinski radi o situaciji koja je potpuno ista kao i u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, u kojem je, nakon odlučjenja Ustavnog suda, Europski sud donio konačnu i obvezujuću odluku. Ustavni sud smatra da u takvoj situaciji, kada je Europski sud u tri presude u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, od kojih se presuda *Pilav* odnosi na istu situaciju u kojoj je i apelant, nedvojbeno zaključio da je neophodno promijeniti Ustav Bosne i Hercegovine, nema osnove da ponovno odlučuje o istom pitanju. Ustavni sud je u toj odluci u toč. 21. i 22. obrazložio:

21. [...] Dakle, Bosna i Hercegovina, odnosno njezine nadležne vlasti imaju obvezu uskladiti Ustav Bosne i Hercegovine i Izborni zakon već po tri presude Europskog suda, a Ustavni sud, u smislu stajališta iznesenog u Odluci broj U-14/12, ni dalje ne može predvidjeti opseg 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 obvezu poduzeti odgovarajuće mjere radi provođenja odluka Europskog suda u navedenim predmetima.

22. Dakle, da bi sudovi i drugi nadležni organi u odnosu na ovo pitanje izravno primjenjivali Europsku konvenciju, kako to apelant traži, neophodno je prethodno okončati postojeću neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine s Europskom konvencijom koju je utvrdio Europski 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 temeljni zahtjev vladavine prava iz članka 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, ali i načelo na kojem se temelji i sama Europska konvencija. U suprotnom, Ustavni sud, ali i Sud BiH i SIPBiH bi postupali izvan svojih propisanih nadležnosti, odnosno preuzeli bi ulogu ustavotvorca i zakonodavca usprkos tome što je to u isključivoj nadležnosti drugih institucija vlasti.

7. Prethodni stavovi i zaključci iz citiranih odluka mogu se u potpunosti primijeniti i na konkretan slučaj. Dakle, apelacijama se suštinski ponovo pokreću ista pitanja kršenja članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, o kojima je Ustavni sud već donio odluku u predmetu broj U-14/12. Ti zaključci se, kako je prikazano, odnose kako na (ne)mogućnost da pripadnici skupine Ostalih sudjeluju u kandidiranju osoba za dužnost predsjednika i dopredsjednika FBiH tako i na (ne)mogućnosti pripadnika skupine Ostalih da budu kandidati za predsjednika i dopredsjednike FBiH. Prema tome, pitanje nemogućnosti kandidature pripadnika skupine Ostalih je već riješeno u postupku apstraktne ocjene ustavnosti u Odluci broj U-14/12 koja ima *erga omnes* djelovanje. Navedena odluka se u suštini odnosi i na apelante i stoga nisu postojali razlozi da Ustavni sud o tim pitanjima ponovno odlučuje u postupku povodom individualnih apelacija, naročito kod činjenice da Sud BiH ni Središnje

- izbornu povjerenstvo nisu mogli izravno primijeniti Europsku konvenciju i nisu mogli apelantima omogućiti da ostvare kandidaturu za dužnost predsjednika i dopredsjednika Federacije BiH. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je trebao slijediti vlastitu praksu i zaključiti da su apelacije u konkretnom slučaju podnesene o pitanjima o kojima je Ustavni sud već odlučivao. Također, u ovom slučaju je jasno da nije ispunjen ni uvjet prema kojem je nužno „da iz navoda ili dokaza iznesenih u apelacijama proizlazi da postoji osnova za ponovno odlučivanje“. Naime, Ustavni sud je u citiranim odlukama zauzeo jasan stav da Ustavni sud ne može preuzeti ulogu ustavotvorca i zakonodavca, te da je za ostvarivanje prava pripadnika skupine Ostalih u tom procesu nužna izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i provedba odluka Europskog suda na koje je ranije ukazano, do kojih očigledno nije došlo.
8. Naposljetku, ne mogu se složiti ni s tim da u dispozitivu odluke treba biti sadržan nalog da se odluka „dostavlja Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine kako bi poduzeli radnje iz svojih nadležnosti s ciljem provedbe Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine, objavljene u 'Službenom glasniku Bosne i Hercegovine' broj 38/15“. Prije svega, takav nalog nije bio sadržan ni u Odluci broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine, na čijim stavovima je ova odluka utemeljena. Osim toga, apelacija je podnesena protiv konačne odluke Suda BiH i ne postoji razlog da se ta odluka dostavlja državnim tijelima koja nisu bila donositelji osporenih odluka. Također, takav nalog je kontradiktoran dijelu obrazloženja u kojem se u točki 41. navodi „Ustavni sud samo deklarativno utvrđuje povredu“. S druge strane se u prethodnom stavu, odnosno u točki 40. „naglašava da je odgovornost javnih vlasti, uključujući i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, da u okviru svojih nadležnosti i putem propisanih ustavnih i zakonodavnih procedura poduzmu mjere za usklađivanje spornih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije BiH, Izbornog zakona i drugih relevantnih zakona s Europskom konvencijom, kao i s presudama Europskog suda. Zbog toga, Ustavni sud je odredio da će se ova odluka dostaviti Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine“. Na ovakav način se može zaključiti da Ustavni sud *de facto* daje nalog javnim vlastima za provedbu Odluke broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine iako je u više svojih odluka zaključio da to neće činiti, pa se postavlja pitanje je li ova odluka doista deklarativna.