

**Filip Novaković, M. A., student doktorskih studija, Evropski  
defendologija centar Banja Luka**

## **Dvije recentne presude iz Strasbourga protiv Bosne i Hercegovine: Proširenje zabrane etničkog isključivanja iz pristupa javnim funkcijama**

### **Uvod**

Presude koje je Evropski sud za ljudska prava donio 3. februara 2026. godine u predmetima *Begić protiv Bosne i Hercegovine* i *Begić protiv Bosne i Hercegovine* (br. 2) predstavljaju važan dalji razvoj antidiskriminacijske jurisprudencije Suda u odnosu na ustavni poredak Bosne i Hercegovine. U oba predmeta Sud je utvrdio povredu člana 1 Protokola br. 12 zato što je podnosilac predstavke bio spriječen da se kandiduje za javnu funkciju isključivo zbog toga što nije izjavio pripadnost jednom od ustavno priznatih „konstitutivnih naroda“. U prvom predmetu isključenje se odnosilo na funkcije predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U drugom se odnosilo na funkcije predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine.

Ove presude su značajne iz najmanje tri razloga. Prvo, one potvrđuju trajnu centralnost člana 1 Protokola br. 12 kao glavnog konvencijskog mehanizma za osporavanje etnički zasnovanog isključenja iz pristupa javnim funkcijama u Bosni i Hercegovini. Drugo, one pokazuju da nadzor iz Strasbourga više nije ograničen samo na poznatija pitanja koja se tiču državnog Predsjedništva i Doma naroda, nego da se sada proteže i na dodatna

institucionalna mjesta u kojima etnički identitet i dalje djeluje kao pravni uslov podobnosti. Treće, one jačaju doktrinarnu osnovu za tvrdnju da bi slična ograničenja u drugim dijelovima ustavne strukture Bosne i Hercegovine, uključujući ona koja se odnose na predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, teško mogla izdržati provjeru prema standardima Konvencije.

U tom smislu, poruku iz Strasbourga postaje sve teže ignorisati. Ono što je započelo u predmetu *Sejdić i Finci* kao izazov nekim od najuočljivijih isključivih obilježja postdejtonskog ustavnog poretka, sada se razvilo u širu sudsku kritiku logike prema kojoj pristup javnim funkcijama ostaje uslovljen privilegovanim oblicima etničke samoidentifikacije.

### **I. *Begić protiv Bosne i Hercegovine*: rukovodstvo Predstavničkog doma i domašaj člana 1 Protokola br. 12**

U predmetu *Begić protiv Bosne i Hercegovine* podnosilac predstavke osporio je svoju nepodobnost da se kandiduje za funkcije predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma. Iako su ga predložila dva člana tog doma, njegova kandidatura nije ni stavljena na glasanje zato što je ustavni okvir zahtijevao da te funkcije obavljaju po jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin. Kao lice koje nije izjavilo pripadnost nijednom konstitutivnom narodu i koje je stoga bilo svrstano u kategoriju „Ostalih“, podnosilac predstavke bio je isključen po samom zakonu.

Sud je najprije razjasnio zašto je član 1 Protokola br. 12 uopšte primjenjiv. Ponovio je da se, za razliku od člana 14 Konvencije, član 1 Protokola br. 12 proteže na „svako pravo utvrđeno zakonom“. Zatim je ukazao da član II/4 Ustava Bosne i Hercegovine garantuje, bez diskriminacije, pravo na učešće u vođenju javnih poslova. Predstavka se, dakle, odnosila na pravo „utvrđeno zakonom“, čime je nesumnjivo potpala u domašaj člana 1 Protokola br. 12.

Taj korak je doktrinarno važan. On još jednom potvrđuje da se isključenje iz javne funkcije u Bosni i Hercegovini ne mora uvijek analizirati kroz uži okvir izbornih prava iz člana 3 Protokola br. 1. Tamo gdje domaće pravo garantuje učešće u javnim poslovima ili pristup javnoj funkciji, član 1 Protokola br. 12 nudi autonoman i snažan antidiskriminacijski okvir.

Sud je potom prešao na meritum. Utvrdio je da je podnosilac predstavke, kao lice koje ne pripada nijednom konstitutivnom narodu, bio isključen po osnovu svoje etničke pripadnosti i da je to isključenje bilo konkretno potvrđeno činjenicom da njegova kandidatura nije ni bila predmet glasanja. Sud je dalje ponovio da su slične ustavne odredbe već bile ocijenjene diskriminatornim u predmetima *Sejdić i Finci* i *Zornić*, te je izričito naveo da ne vidi razlog da odstupi od te linije sudske prakse u konkretnom slučaju. Tvrdnja Vlade da se ovaj predmet može razlikovati zato što funkcije predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Predstavničkog doma navodno imaju manji značaj od funkcija u Predsjedništvu ili Domu naroda nije uvjerila Sud.

Značaj ove presude ne leži samo u njenom zaključku, nego i u njenoj široj institucionalnoj implikaciji. Strasbourg nije bio spreman da etničko isključenje smatra problematičnim samo kada je vezano za ustavne funkcije koje su najočiglednije važne. Umjesto toga, Sud je potvrdio da se prigovor iz Konvencije proteže šire: čim etnička pripadnost postane pravni uslov za pristup javnoj funkciji, nastaje osnovni problem diskriminacije, bez obzira na to da li se konkretna funkcija opisuje kao primarna, sekundarna, zakonodavna, izvršna ili koordinaciona.

## **II. *Begić protiv Bosne i Hercegovine (br. 2): predsjedništvo Federacije i razgraničenje između člana 3 Protokola br. 1 i člana 1 Protokola br. 12***

Druga presuda odnosila se na nemogućnost podnosioca predstavke da se kandiduje za funkcije predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i

Hercegovine. Njegova kandidatura, koju su podnijeli delegati iz reda „Ostalih“, odbijena je zato što nije bio kandidovan putem klubova konstitutivnih naroda i zato što sam nije izjavio pripadnost nijednom od tih naroda. Sud je prihvatio da je, uprkos višestrukim formalnim razlozima na koje se pozivalo na domaćem nivou, etnička pripadnost podnosioca predstavke, odnosno preciznije njegova nepripadnost nijednom konstitutivnom narodu, bila odlučujuća za njegovo isključenje.

Sa doktrinarnog stanovišta, jedna od najvažnijih karakteristika predmeta *Begić (br. 2)* jeste pristup Suda članu 3 Protokola br. 1. Sud je ponovio da su obaveze iz te odredbe ograničene na „izbor zakonodavnog tijela“ i da se, u pravilu, ne protežu na predsjedničke izbore, osim ako se sama funkcija, zbog snažnih zakonodavnih ovlaštenja, može smatrati dijelom zakonodavne vlasti. U slučaju Federacije, međutim, zakonodavna vlast pripada Parlamentu, a ne predsjedniku ili potpredsjednicima. Sud se stoga saglasio sa Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine da se te funkcije ne mogu smatrati dijelom „zakonodavnog tijela“ u smislu člana 3 Protokola br. 1.

Taj zaključak, međutim, nije oslabio konvencijski zahtjev podnosioca predstavke. Naprotiv, Sud je zatim nastavio analizu prema članu 1 Protokola br. 12 i utvrdio da su relevantna prava nesumnjivo prava „utvrđena zakonom“, budući da član II.A.2 stav 2 Ustava Federacije garantuje svim građanima pravo na učešće u javnim poslovima, jednaku dostupnost javnim službama, kao i pravo glasa i kandidovanja. Predstavka je, dakle, nesumnjivo potpala u materijalni domašaj člana 1 Protokola br. 12.

Sud je potom ponovio opšti test diskriminacije. Značenje pojma „diskriminacija“ u članu 1 Protokola br. 12 treba biti isto kao i u članu 14 Konvencije. Razlika u postupanju prema licima koja se nalaze u analognim ili relevantno sličnim situacijama predstavlja diskriminaciju ako nema objektivno i razumno opravdanje – odnosno ako ne teži legitimnom cilju ili

ako ne postoji razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se nastoji ostvariti.

Ključno je da je Sud naglasio da diskriminacija na osnovu etničkog porijekla predstavlja naročito ozbiljan oblik diskriminacije i da se zahtjev postojanja objektivnog i razumnog opravdanja zato mora tumačiti sa posebnom strogošću. Ponovio je svoje ustaljeno stanovište da nijedna razlika u postupanju zasnovana isključivo, ili u odlučujućoj mjeri, na etničkom porijeklu ne može biti objektivno opravdana u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na pluralizmu i poštovanju različitih kultura. U svjetlu tog standarda, i u skladu sa ranijim obrazloženjem Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Sud je zaključio da isključenje podnosioca predstavke iz kandidature za predsjedništvo Federacije nije imalo objektivno i razumno opravdanje.

Ova presuda je naročito značajna zato što pokazuje samostalnu snagu člana 1 Protokola br. 12. Čak i kada član 3 Protokola br. 1 nije dostupan zato što konkretna funkcija ne pripada „zakonodavnom tijelu“, opšta zabrana diskriminacije ostaje potpuno sposobna da izloži konvencijskom nadzoru isključive ustavne aranžmane.

### **III. Kontinuitet, proširenje i strukturni karakter problema**

Dvije presude u predmetima *Begić* treba čitati kao dio već dobro uspostavljene linije jurisprudencije iz Strasbourga koja se odnosi na postdejtonski ustavni dizajn Bosne i Hercegovine. Raniji predmeti, poput *Sejdić i Finci*, *Zornić* i *Pilav*, već su utvrdili da su ustavni aranžmani koji isključuju lica koja se ne uklapaju u dominantni etno-teritorijalni okvir nespojivi sa Konvencijom. Ono što nove presude čine jeste da to rezonovanje proširuju na dodatne institucionalne kontekste i time jasnije osvjetljavaju sistemsku širinu problema.

U tom smislu, ove presude čine više od pukog ponavljanja već usvojene doktrine. One pokazuju da je ustavna arhitektura Bosne i Hercegovine i dalje obilježena brojnim tačkama u kojima je podobnost za funkciju uslovljena etničkom samoidentifikacijom koju priznaje Ustav. Svaka nova presuda otežava tvrdnju da je riječ samo o izolovanim anomalijama. Naprotiv, određeni broj institucija i dalje je zaražen njima, u smislu da je isključenje iz kandidature i dalje ugrađeno u samu pravnu strukturu.

To ima šire ustavne implikacije. Postdejtonski poredak dugo je branjen kao okvir očuvanja mira i grupnog uvažavanja. Sud nije negirao historijski značaj tog konteksta. Ipak, njegova jurisprudencija sve više ukazuje na to da porijeklo takvih aranžmana u mirovnom sporazumu ne može neograničeno služiti kao njihovo pravno opravdanje. U jednom trenutku ono što je nekada predstavljano kao tranzicioni kompromis prestaje biti uvjerljivo objašnjenje i počinje djelovati kao ustavni alibi za očuvanje diskriminatornih pravila koja su nespojiva sa demokratskom jednakošću.

#### **IV. Implikacije za Republiku Srpsku**

Jedan od najznačajnijih aspekata presude *Begić (br. 2)* ne leži samo u onome što je izričito odlučeno, nego i u onome što njeno obrazloženje snažno podržava. Ako isključenje iz kandidature za funkcije predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine po etničkom osnovu predstavlja povredu člana 1 Protokola br. 12, onda bi slična ograničenja koja pogađaju predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske trebalo podvrgnuti istom obliku nadzora.

Taj zaključak proizlazi iz same strukture rezonovanja Suda. Ključna postavka u predmetu *Begić (br. 2)* jeste da, kada domaće pravo daje pristup važnoj javnoj funkciji, isključenje iz kandidature isključivo na osnovu etničke pripadnosti, ili nepripadnosti, mora zadovoljiti veoma zahtjevan test objektivnog i razumnog opravdanja. Budući da razlike zasnovane na

etničkom porijeklu zahtijevaju naročito jake razloge i podliježu posebno strogom nadzoru, teško je vidjeti kako bi slična ograničenja u Republici Srpskoj mogla lako izdržati provjeru prema Konvenciji.

To treba reći oprezno, ali jasno: obrazloženje u predmetu *Begić (br. 2)* snažno podržava stav da bi uporediva ograničenja zasnovana na etničkoj pripadnosti, koja se odnose na predsjedništvo Republike Srpske, imala ozbiljnih poteškoća prema članu 1 Protokola br. 12. Svaka reformska agenda koja bi se bavila samo Federacijom, a ostavila netaknuta slična isključiva rješenja drugdje u Bosni i Hercegovini, stoga bi ostala normativno nepotpuna.

## **V. Izvan dijagnoze: mogući pravci reforme**

Isključivo deskriptivno čitanje ovih presuda bilo bi nedovoljno. One također pozivaju na promišljanje sadržaja moguće ustavne reforme. Najmanje tri pravca zaslužuju pažnju.

Prvo, pravila podobnosti za javne funkcije više ne bi smjela činiti izjavljenu pripadnost jednom od konstitutivnih naroda pravim uslovom kandidature. Jurisprudencija iz Strasbourga ne zabranjuje sve oblike podjele vlasti, ali jasno zabranjuje nastojanje da se grupno uvažavanje ostvaruje kroz kategoričko isključivanje onih koji ne pripadaju privilegovanim ustavnim identitetima.

Drugo, Bosna i Hercegovina trebalo bi da se kreće od modela predstavljanja zasnovanog na etničkom monopolu prema modelu zasnovanom na inkluzivnom pluralizmu. To ne mora značiti trenutno napuštanje svih institucionalnih mehanizama osmišljenih da očuvaju političku ravnotežu. Ali znači da takvi mehanizmi moraju biti preoblikovani tako da čuvaju uključenost, a ne isključenost. Rotacijska rješenja, pravila kvalifikovane

većine i pažljivo oblikovane garancije u odlučivanju mogu se razmatrati, pod uslovom da ne pretvaraju etničku pripadnost u uslov pravne podobnosti.

Treće, reforma treba biti sveobuhvatna, a ne parcijalna. Nadzor iz Strasbourga sada se jasno proteže na državni nivo i nivo Federacije, a snažno ukazuje i na paralelne implikacije za Republiku Srpsku. Selektivna reforma može smanjiti neposredni politički pritisak, ali neće riješiti temeljni problem iz Konvencije.

### **Zaključak**

Dvije presude u predmetima *Begić* produbljuju kritiku iz Strasbourga prema etnički restriktivnim ustavnim aranžmanima u Bosni i Hercegovini. Njihov značaj ne leži samo u utvrđenim povredama, nego i u razjašnjenju principa: član 1 Protokola br. 12 primjenjuje se svugdje gdje domaće pravo garantuje pristup javnim poslovima ili javnim funkcijama, a etnički zasnovano isključenje iz takvog pristupa zahtijeva izuzetno snažno opravdanje koje sadašnja ustavna rješenja Bosne i Hercegovine uporno nisu uspjela pružiti.

Te presude, dakle, označavaju još jednu fazu u postepenom razgrađivanju, putem suđenja, pretpostavke da ustavna legitimnost u Bosni i Hercegovini može i dalje počivati na kategoričkom etničkom isključenju. Sud nije negirao složenost ustavne historije zemlje. Ono što sve odlučnije negira jeste mogućnost da ta složenost neograničeno služi kao zakonit osnov za očuvanje diskriminatornih pravila. Zato poruku iz Strasbourga postaje sve teže ignorisati: budućnost ustavne reforme u Bosni i Hercegovini ne može ležati u neograničenom očuvanju identitetskih prepreka kandidaturi, nego u izgradnji institucija u kojima je političko učešće osigurano pod istinski jednakim uslovima.