

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP 35/03**, rješavajući apelaciju **Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. tačka 2. i člana 61. st. 1. i 3. Poslovnika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – Novi prečišćeni tekst («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», broj 2/04), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Ćazim Sadiković, prof. dr., potpredsjednik

Tudor Pantiru, potpredsjednik

Miodrag Simović, prof. dr., potpredsjednik

Hatidža Hadžiosmanović, sudija

David Feldman, prof., sudija

Valerija Galić, sudija

Jovo Rosić, sudija

Constance Grewe, prof. dr., sudija

na sjednici, održanoj 28. januara 2005. godine, donio je

---

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Odbija se kao neosnovana apelacija **Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine**, podnesena protiv odluke Suda Bosne i Hercegovine broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine.

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

### **OBRAZLOŽENJE**

#### **I. Uvod**

1. Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: apelant), koju zastupa Svetozar Pudarić, generalni sekretar, podnijela je, 7. februara 2003. godine, apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine. Apelant je dostavio dopunu apelacije 16. novembra 2004. godine.

#### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

2. Na osnovu člana 21. st. 1. i 2. Poslovnika Ustavnog suda, od Suda BiH i Izborne komisije kao učesnika u postupku zatraženo je, 20. i 27. maja 2004. godine, da dostave odgovor na apelaciju.

3. Sud BiH je dostavio odgovor na apelaciju 4. juna 2004. godine, a Izborna komisija 18. juna 2004. godine.

4. Na osnovu člana 25. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda, navedeni odgovori na apelaciju dostavljeni su apelantu 28. juna 2004. godine.

### III. Činjenično stanje

5. Činjenice predmeta, koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu, mogu se sumirati na slijedeći način.

6. Odlukama Izborne komisije br. 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine i 03-42/03 od 9. januara 2003. godine izvršena je konačna raspodjela mjesta za delegate Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda).

7. Protiv navedenih odluka apelant je izjavio žalbu Sudu BiH, sa prijedlogom da se donese odluka kojom se poništavaju rezultati izbora za delegate Doma naroda u svih deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine, te da se organiziraju i provedu izbori kojim će se osigurati poštivanje Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine («Službene novine Federacije BiH», broj 16/02). U obrazloženju žalbe navedeno je da su osporenim odlukama Izborne komisije povrijeđene odredbe Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, jer pri glasanju i utvrđivanju rezultata izbora delegata za Dom naroda nisu uzeti u obzir izborni rezultati za zakonodavno tijelo kantona.

8. Sud BiH donio je Rješenje broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine kojim je, u stavu 1. ovog rješenja, odbacio kao neblagovremenu apelantovu žalbu izjavljenu protiv Odluke Izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljnjem dijelu teksta: Izborna komisija) broj 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine, a u stavu 2. rješenja odbio kao neosnovanu apelantovu žalbu izjavljenu protiv Odluke Izborne komisije broj 03-42/03 od 9. januara 2003. godine.

### IV. Relevantni propisi

9. **Amandman XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** («Službene novine Federacije BiH», broj 16/02)

*«Amandman XXXIV glasi:*

*1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva.*

*2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu razmjerni su broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.*

3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog predstavnika u svom zakonodavnom tijelu.

4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju predstavnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda Ostalih uredit će se zakonom.

5) U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata nijedan predstavnik u Predstavničkom domu, niti vijećnik općinskog vijeća».

10. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», br. 23/01, 7/02, 9/02 i 20/02)

*Član 6.12 glasi:*

«Apelacioni odjel Suda Bosne i Hercegovine nadležan je da rješava po žalbama na odluke Izborne komisije Bosne i Hercegovine ili Izbornog vijeća za prigovore i žalbe. Žalba se podnosi Apelacionom odjelu Suda Bosne i Hercegovine u roku od pet (5) dana od donošenja odluke Izborne komisije Bosne i Hercegovine ili Izbornog vijeća za prigovore i žalbe».

*Član 10.10 glasi:*

«Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam (58) delegata u Dom naroda, sedamnaest (17) iz reda bošnjačkog, sedamnaest (17) iz reda srpskog, sedamnaest (17) iz reda hrvatskog naroda i sedam (7) iz reda Ostalih».

*Član 10.11. st. 1. i 2. glase:*

«Predstavnici iz reda bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i reda Ostalih u svakoj skupštini kantona biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda u tom kantonu.

Svaka stranka koja je zastupljena u odgovarajućim klubovima konstitutivnih naroda i Ostalih ili svaki član jednog od tih klubova ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog određenog kluba iz tog kantona.»

11. **Zakon o upravnim sporovima** («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», broj 19/02)

*Član 80. stav 1, u svom relevantnom dijelu, glasi:*

---

«[...]Žalba se podnosi pismeno u roku od 10 (deset) dana od dana donošenja odluke posljednje instance[...]

12. **Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», br. 16/02 i 24/02)

*Član 62. stav 3. glasi:*

*«Žalba se ulaže u roku od 15 dana od dana donošenja odluke posljednje instance. Žalba se ulaže pismeno, sadrži kratak opis razloga i potpis podnosioca.»*

## **V. Apelacija**

### **a) Navodi iz apelacije**

13. Apelant navodi da je Sud BiH osporenim rješenjem odbacio žalbu protiv Odluke Izborne komisije broj 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine kao neblagovremenu iako je žalba podnesena u roku jer je naznačeno da je ovu, kao i Odluku Izborne komisije broj 03-42/03 od 9. januara 2003. godine, apelant dobio isti dan 9. januara 2003. godine, i to na njegovo traženje, budući da mu odluka ranije nije dostavljena niti je bila javno objavljena. Iz apelacije proizlazi da se apelant žali zbog nepoštivanja prava iz čl. 6. i 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

14. Osim toga, apelant navodi da je osporenim rješenjem Suda BiH povrijeđeno njegovo pravo na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, kao i da je povrijeđeno pravo na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije.

15. Povredu navedenih ustavnih prava apelant vidi u pogrešnoj primjeni Amandmana XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Apelant smatra da je Sud BiH zanemario suštinu Amandmana XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, te da se fokusirao isključivo na njegovoj formalnoj strani. Po mišljenju apelanta, izbor delegata za Dom naroda mora se vršiti na osnovu rezultata neposrednih izbora za zakonodavna tijela kantona, tj. za kantonalne skupštine. Međutim, Sud BiH i Izborna komisija su stali na stanovište da se rezultati izbora za Dom naroda utvrđuju na osnovu rezultata posrednih izbora koji su provedeni u kantonalnim skupštinama, čiji predstavnici biraju delegate za Dom naroda.

16. Ovakvo stanovište apelant smatra pogrešnim, te navodi da Amandman XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine predviđa da se prilikom izbora delegata za Dom naroda, moraju poštovati rezultati izbora za kantonalne skupštine. Dakle, iz navoda apelacije vidljivo je da apelant smatra da se delegati Doma naroda trebaju birati u skladu sa izbornim rezultatima koje je određena politička stranka, odnosno učesnica na izborima, ostvarila na neposrednim izborima za kantonalne skupštine, odnosno kantonalna zakonodavna tijela.

17. Apelant smatra da je oštećen prilikom utvrđivanja rezultata izbora delegata za Dom naroda, upravo zbog navedene pogrešne primjene Amandmana XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

18. Kao primjer apelant navodi izbor delegata za Dom naroda iz Tuzlanskog kantona. U tom kantonu iz reda Bošnjaka za Dom naroda kandidirana su četiri delegata. Kandidat kojeg je predložio apelant nije bio izabran, iako je apelant u ovom kantonu, prilikom neposrednih izbora za sastav kantonalnog zakonodavnog tijela, osvojio 32% glasova. Nasuprot tome, za delegata Doma naroda izabran je kandidat iz reda Bošnjaka kojeg je predložila stranka koja je na neposrednim izborima za zakonodavno tijelo Tuzlanskog kantona osvojila svega nekoliko procenata. Kao drugi primjer, apelant navodi Zeničko-dobojski kanton gdje za delegata Doma naroda nije izabran kandidat iz reda Hrvata kojeg je predložio apelant. Na području Zeničko-dobojskog kantona apelant je na neposrednim izborima za zakonodavno tijelo kantona osvojio 16% glasova i njegov kandidat iz reda Hrvata nije izabran za delegata Doma naroda Parlamenta Federacije, dok je izabran kandidat druge stranke, koja je na izborima osvojila svega 3% glasova.

19. Konačno, apelant traži da Ustavni sud donese odluku kojom se ukida Rješenje Suda BiH, broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine, kao i odluku kojom se poništavaju rezultati izbora za delegate Doma naroda u svih deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine, te da se organiziraju i provedu novi izbori kojim će se osigurati poštivanje odredbi Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

#### **b) Odgovor na apelaciju**

20. Sud BiH u odgovoru na apelaciju ističe da je u osporenom rješenju zauzeo stanovište da se termin «u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu» iz Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine odnosi na izborne rezultate provedenih izbora za Dom naroda, koji su pobliže propisani u Poglavlju 10 – Potpoglavlje B Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», broj

20/02). Također, Sud BiH ističe da se termin «u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu» ne može odnositi na izborne rezultate neposrednih Općih izbora održanih u Bosni i Hercegovini. Navedenu tvrdnju Sud BiH argumentira objašnjenjem da je zamisao zakonodavca bila drukčija, onda bi se izbor delegata za Dom naroda regulirao prvim tekstom Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, te ne bi bilo potrebe da se naknadno usvajaju Amandman XXXIV i Izmjene i dopune Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, kojima se, u Poglavlju 10 – Potpoglavlje B, pobliže propisuje primjena citiranog amandmana.

21. Stoga, Sud BiH smatra pogrešnom apelantovu tvrdnju da se termin «u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu» iz Amandmana XXXIV na Ustav Federacije BiH odnosi na rezultate neposrednih Općih izbora održanih u Bosni i Hercegovini, te navodi da osporenim rješenjem nisu povrijeđena apelantova navedena ustavna prava.

22. Izborna komisija u odgovoru na apelaciju ističe da je svojim odlukama br. 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine i 03-42/03 od 9. januara 2003. godine, na osnovu rezultata glasanja koje su dostavile kantonalne skupštine, izvršila konačnu dodjelu mandata za delegate u Domu naroda. Prilikom dodjele mandata Izborna komisija se striktno držala odredbi Poglavlja 10 – Potpoglavlje B Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. S tim u vezi, Izborna komisija je naglasila da je članom 10.11 ovog zakona propisano da predstavnici konstitutivnih naroda i iz reda Ostalih u svakoj kantonalnoj skupštini biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih. Izborna komisija smatra da su principi izbora delegata za Dom naroda, koji su utvrđeni odredbama Poglavlja 10 – Potpoglavlje B Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona, u potpunosti usklađeni s Amandmanom XXXIV stav 1. na Ustav Federacije BiH. Odredbama Poglavlja 10 – Potpoglavlje B navedenog zakona propisano je da delegate u Dom naroda biraju predstavnici iz kantonalnih skupština, u skladu s rezultatima izbora provedenih u kantonalnom zakonodavnom tijelu, tj. kantonalnoj skupštini, a koji su provedeni u cilju biranja delegata za Dom naroda, a ne prema ostvarenim rezultatima za kantonalne skupštine na općim izborima.

23. Dakle, delegati Doma naroda ne biraju se na osnovu rezultata koje su političke stranke ostvarile na neposrednim i općim izborima za kantonalne skupštine. Kada bi to bilo tako, onda bi se unaprijed, proporcionalno rezultatima neposrednih izbora za kantonalna zakonodavna tijela, znalo koliko koja stranka ima mjesta u Domu naroda. U tom slučaju ne bi bilo potrebe da se, u kantonalnim zakonodavnim tijelima, održavaju posredni tajni izbori za delegate Doma naroda. Također, ako bi se na taj način tumačile odredbe Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije

BiH, onda bi većina odredbi Poglavlja 10 – Potpoglavlje B bila u suprotnosti upravo sa ovim amandmanom. Zbog svega navedenog Izborna komisija smatra apelaciju neosnovanom, te predlaže da se odbije.

## **VI. Dopustivost**

24. 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.

25. U skladu sa članom 15. stav 3. Poslovnika Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke, koja se njome pobija iscrpljeni svi efektivni pravni lijekovi mogući po zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem pravnom lijeku koji je koristio.

26. U konkretnom slučaju, predmet osporavanja apelacijom je Rješenje Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine, protiv kojeg nema drugih efektivnih pravnih lijekova mogućih po zakonu. Nadalje, apelant je podnio apelaciju 7. februara 2003. godine, iz čega slijedi da je ona podnijeta u roku od 60 dana, kako je propisano članom 15. stav 3. Poslovnika Ustavnog suda.

27. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 15. stav 3. i člana 16. stav 2. Poslovnika Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

## **VII. Meritum**

### **I) U odnosu na stav 1. Rješenja Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine**

28. Apelant pobija navedeno rješenje Suda BiH tvrdeći da je njime povrijeđeno njegovo ustavno pravo na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, kao i da je povrijeđeno pravo na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije.

29. Također proizlazi da se apelant žali i na povredu čl. 6. i 13. Evropske konvencije, s obzirom da navodi da je Apelacioni odjel Suda BiH u stavu 1. osporenog rješenja odbacio žalbu na



Odluku Izborne komisije broj 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine, kao neblagovremenu, iako je žalba podnesena u roku jer je naznačeno da je ovu, kao i Odluku broj 03-42/03 od 9. januara 2003. godine, apelant dobio isti dan (9. januara 2003. godine) i to na njegovo traženje, budući da odluka do tada nije bila dostupna javnosti.

30. Ustavni sud će prvo ispitati da li je stavom 1. osporenog rješenja Suda BiH povrijeđeno apelantovo ustavno pravo na pravično suđenje i djelotvoran pravni lijek.

31. Član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

*«Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:*

*(...)*

*e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.»*

Član 6. stav 1. Evropske konvencije, u relevantnom dijelu, glasi:

*"1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristranim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]"*

Član 13. Evropske konvencije glasi:

*"Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom narušena, ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti."*

32. Ustavni sud naglašava da je Izborna komisija svojim odlukama br. 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine i 03-42/03 od 9. januara 2003. godine izvršila konačnu raspodjelu mjesta za Dom naroda Parlamenta Federacije. Izborna komisija odlučila je putem dvije odluke, iz razloga što jednom odlukom nisu mogli biti obuhvaćeni rezultati izbora u svim kantonalnim zakonodavnim tijelima, gdje su predstavnici izabrani na općim izborima, glasali za delegate u Domu naroda Parlamenta Federacije. Apelant je, na navedene odluke Izborne komisije, Sudu BiH izjavio dvije žalbe. Sud BiH je rješavajući o apelantovim žalbama donio jedinstvenu odluku, tj. Rješenje broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine.

33. Ustavni sud primjećuje da je, u stavu 1. Rješenja Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine, odbačena kao neblagovremena apelantova žalba na Odluku Izborne komisije broj 03-1235/02 od 16. decembra 2002. godine. U obrazloženju navedenog rješenja Sud BiH je konstatirao da su rokovi za izjavljivanje izbornih žalbi različito određeni pozitivnim propisima u Bosni i Hercegovini. U tom smislu navedeno je da član 6.12 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine određuje rok za žalbu od pet dana, član 80. Zakona o upravnim sporovima određuje rok za žalbu od deset dana, dok je odredbama člana 62. stav 3. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine propisan rok od 15 dana za izjavljivanje žalbe. Osim toga, naglašeno je da je u svim navedenim propisima određeno da rok za žalbu počinje teći od dana donošenja odluke posljednje instance.

34. Sud BiH je naveo da je na konkretan slučaj primijenio rok od 15 dana iz člana 62. stav 3. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, jer je to rok koji je najpovoljniji za apelanta, što je u skladu sa njegovom dosadašnjom praksom. Sud BiH je naglasio da je apelant izjavio žalbu 15. januara 2003. godine na Odluku Izborne komisije broj 03-1235/02 koja je donesena 16. decembra 2002. godine. Stoga je navedenu žalbu odbacio kao neblagovremenu, s obzirom da je ona podnesena nakon proteka roka od 15 dana, računajući od datuma donošenja osporene odluke, tj. od 16. decembra 2002. godine.

35. Prije nego se upusti u ispitivanje da li je stavom 1. osporene odluke Suda BiH povrijeđeno apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije, Ustavni sud mora riješiti pitanje primjene člana 6. stav 1. Evropske konvencije u konkretnom slučaju. S tim u vezi, Ustavni sud primjećuje da član 6. stav 1. Evropske konvencije govori o „*utvrđivanju građanskih prava i obaveza*“ dok pravo na slobodne izbore sadrži „*koncept subjektivnih političkih prava*“ što je Ustavni sud detaljnije obrazložio u tački 41. ove odluke. Dakle, jedan od osnovnih uvjeta za primjenu člana 6. stav 1. Evropske konvencije jeste da je u pitanju „*utvrđivanje građanskih prava i obaveza*“. U konkretnom slučaju radi se o apelaciji koja je podnesena zbog navodne povrede prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Pravo na slobodne izbore nije građansko pravo, već ono spada u subjektivno političko pravo koje se odnosi na „*pravo glasa*“ i „*pravo da se bude biran na izborima za zakonodavne organe*“. Dakle apelacija nije podnesena zbog povrede građanskog prava u smislu Evropske konvencije, već je podnesena zbog povrede političkog prava iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te stoga Ustavni sud zaključuje da član 6. stav 1. Evropske konvencije nije primjenljiv u konkretnom slučaju, s obzirom da u postupku koji je okončan osporenim odlukom Suda BiH nisu utvrđivana apelantova „*građanska prava i obaveze*“ iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

36. Što se tiče apelantovih navoda koji ukazuju da je osporenom odlukom došlo do povrede prava na efektivan pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, Ustavni sud primjećuje da navedeni član Evropske konvencije predviđa «[...]pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima[...]». U tom smislu pozitivno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine predviđa mogućnost za izjavljivanje izborne žalbe. U prethodnom dijelu ove odluke Ustavni sud je naveo da je izborna žalba predviđena različitim zakonima, koji predviđaju različite rokove. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je apelant u konkretnom slučaju imao mogućnost da izjavi žalbu na odluku Izborne komisije, tj. imao je pravo na žalbu u skladu sa članom 13. Evropske konvencije, ali apelant žalbu nije izjavio u predviđenom roku, zbog čega je Suda BiH žalbu odbacio kao neblagovremenu. Prema tome, Ustavni sud zaključuje da nije došlo do povrede prava na efektivan pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije.

37. Imajući u vidu prethodne zaključke, u pogledu toga da član 6. stav 1. Evropske konvencije nije primjenljiv u konkretnom slučaju, kao i da nije došlo do povrede prava na efektivan pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, Ustavni sud smatra da nema potrebe ulaziti u ispitivanje apelantovih navoda da stav 1. osporene odluke Suda BiH krši njegova ustavna prava na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, kao i princip zabrane diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije, s obzirom da u tom dijelu osporene odluke Sud BiH nije meritorno razmatrao apelantovu žalbu izjavljenu na odluku Izborne komisije.

## **II) U odnosu na stav 2. Rješenja Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine**

38. Apelant pobija navedeno rješenje Suda BiH tvrdeći da je tim rješenjem povrijeđeno njegovo ustavno pravo na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, kao i da je povrijeđeno pravo na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije. Naglašava se da apelant povredu prava na slobodne izbore, kao i povredu prava na zabranu diskriminacije, vidi u pogrešnoj primjeni i tumačenju Amandmana XXXIV stav 4. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga, Ustavni sud će ispitati osnovanost apelacije u odnosu na stav 2. Rješenja Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine. Ustavni sud napominje da je stavom 2. osporenog rješenja Suda BiH meritorno riješeno o apelantovoj žalbi na Odluku Izborne komisije broj 03-42/03 od 9. januara 2003. godine.

Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

---

*«Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela».*

39. Ustavni sud smatra da je neophodno da ukaže na značenje koje se pridaje članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u kontekstu ovog predmeta.

40. Prema Preambuli Evropske konvencije, osnovna ljudska prava i slobode se najbolje odražavaju «efikasnom političkom demokracijom». Pošto sadrži karakterističan princip demokracije, član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju je od velikog značaja u sistemu Evropske konvencije (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Matheiu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine stav 47).

41. Bivša Evropska komisija za ljudska prava mijenjala je svoj stav u pogledu prirode prava koja su sadržana u članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Prvo je smatrano da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju sadrži ideju «institucionalnog» prava na održavanje slobodnih izbora (vidi odluku broj 1028/61 od 18. septembra 1961. godine, u predmetu *X protiv Belgije*, Godišnjak Konvencije dio 4. strana 338). Nakon toga, Evropska komisija za ljudska prava je modificirala svoj stav pa je smatrala da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju sadrži koncept «univerzalnog prava glasa». Na kraju, Evropska komisija za ljudska prava je zauzela stav da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju sadrži koncept subjektivnih političkih prava, koja se odnose na «pravo glasa» i «pravo da se bude biran na izborima za zakonodavne organe». Evropski sud za ljudska prava je prihvatio zadnji koncept (vidi *mutatis mutandis*, *Matheiu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine stav 51).

42. Naglašava se da koliko god su važna prava iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, ova prava ipak nisu apsolutna. Pošto su navedena prava priznata članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, bez posebnog izričitog spominjanja, a pogotovo njihove definicije, ima prostora za «podrazumijevanje ograničenja». U svom pravnom poretku država ugovornica podvrgava pravo na glasanje i kandidiranje uvjetima koji, u principu, nisu isključeni članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U ovoj sferi državi je dat veliki stepen slobodne procjene, ali je na Sudu da konačno utvrdi jesu li ispunjeni zahtjevi iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Sud mora biti siguran da ovi uvjeti ne ograničavaju prava o kojima je riječ u mjeri u kojoj oštećuju njihovu suštinu i lišavaju ih njihove efikasnosti, da su uvjeti određeni radi postizanja

legitimnog cilja i da upotrijebljena sredstva nisu neproporcionalna (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Gitonas i ostali protiv Grčke*, presuda od 1. jula 1997. godine, stav 39).

43. Pravo na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju primjenjuje se samo na izbore u «zakonodavni organ» ili barem na izbore u jedan od domova ukoliko ih ima dva ili više. Riječ «zakonodavni organ», međutim, ne podrazumijeva samo državni parlament, nego treba da se tumači u svjetlu ustavnog sistema određene države (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud za ljudska prava, *Matheiu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine stav 53).

44. Pod pojmom «izbora za zakonodavno tijelo» podrazumijeva se izbor tijela kojem su data zakonodavna ovlaštenja. Tijelo koje može samo predlagati zakone, ali ih ne može donositi, ne spada u «zakonodavna tijela» (vidi odluku bivše Evropske komisije za ljudska prava, br. 6745/74 i 6746/74 *W, X, Y i Z protiv Belgije*, Yearbook XVIII (1975) strana 236). Obaveza održavanja izbora ne odnosi se na tijela koja doista imaju zakonodavna ovlaštenja, ali samo putem delegiranja od nadređenog zakonodavca, kao i tijela čija se zakonodavna ovlaštenja odnose samo na ograničen krug lica (vidi odluke bivše Evropske komisije za ljudska prava broj 5155/71 *X protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, OI 6 (1977) strana 13. i broj 9926/82 *X protiv Holandije*, OI 32 (1983) strana 274). Dakle, zakonodavnim tijelom se smatra ono tijelo čija ovlaštenja proizlaze direktno iz ustava.

45. Što se tiče načina izbora u «zakonodavni organ», član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju propisuje samo «slobodne izbore» u «primjerenim vremenskim razmacima», «tajnim glasanjem» i «pod uvjetima koji osiguravaju slobodu izražavanja mišljenja ljudi». Uvjetovano time, ovaj član ne stvara bilo kakvu obavezu «uvođenja nekog specifičnog sistema», kao što je sistem proporcionalnog predstavljanja ili većinski izborni sistem sa jednim ili dva kruga glasanja. Osim toga, formulacija iz člana 3. «uvjeti koji osiguravaju slobodu izražavanja mišljenja ljudi prilikom biranja zakonodavnog tijela» u suštini podrazumijeva - pored slobode izražavanja (koja je već zaštićena članom 10. Evropske konvencije) načelo ravnopravnog postupanja prema svim građanima u ostvarivanju njihovog prava da glasaju i da budu birani (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud za ljudska prava, *Matheiu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, presuda od 2. marta 1987. godine stav 54).

46. Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne primjenjuje se samo na direktne izbore, već i na indirektno, tj. posredne izbore za zakonodavno tijelo. Navedenu tvrdnju Ustavni sud zasniva na jezičkom tumačenju člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, s obzirom da se u

njemu ne pojavljuje riječ «direktan». Stoga, Ustavni sud dolazi do zaključka da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne isključuje posredne izbore, te da ljudi mogu slobodno izražavati svoje mišljenje o konačnom sastavu zakonodavnih tijela i putem posrednih izbora. Također, Ustavni sud smatra da Evropski sud za ljudska prava, ni u jednoj svojoj odluci, nije pokazao namjeru da isključi sistem indirektnih izbora iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

### **Primjena člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u konkretnom slučaju**

47. Ustavni sud primjećuje da se apelant žali da su Izborna komisija i Sud BiH pogrešno primijenili odredbe Amandmana XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine prilikom odlučivanja o izboru delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije. Apelant smatra da se prilikom izbora delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije trebalo voditi računa o tome koliko je koja stranka dobila glasova na izborima za zakonodavno tijelo kantona. Dakle, u konkretnom slučaju, apelant smatra da je trebao dobiti broj mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije proporcionalno rezultatima osvojenih glasova na neposrednim općim izborima za kantonalna zakonodavna tijela. Izborna komisija i Sud BiH smatrali su da se broj mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine određuje na osnovu rezultata posrednih izbora, koji su održani u kantonalnim skupštinama, nakon prethodno održanih općih i neposrednih izbora. Takav pristup apelant smatra pogrešnim, te kao primjer štete koja mu je nanesena navodi glasanje u Tuzlanskom i Zeničko-dobojskom kantonu kada za delegate Doma naroda Parlamenta Federacije nisu izabrani njegovi kandidati, već su izabrani kandidati druge stranke, koja je od apelanta dobila neuporedivo manje glasova na općim i neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela.

48. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud naglašava da je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine izbore za kantonalna zakonodavna tijela i izbore za Dom naroda Parlamenta Federacije odredio kao dvije različite vrste izbora. Izbori za kantonalna zakonodavna tijela određeni su prvobitnim tekstom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, iz čijih odredbi je vidljivo da se radi o neposrednim izborima, kada birači tajnim glasanjem biraju predstavnike za zakonodavno tijelo tog kantona. Izbori za Dom naroda Parlamenta Federacije regulirani su Amandmanom XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Način izbora delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije detaljno je reguliran u Poglavlju 10. Potpoglavlje B Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona. Iz citiranih ustavnih i zakonskih odredbi vidljivo je da se radi o posrednim izborima, koji se održavaju nakon što su održani neposredni izbori za sastav kantonalnih zakonodavnih tijela, gdje su izabrani predstavnici u kantonalnim skupštinama, koji nakon toga biraju delegate za Dom naroda Parlamenta Federacije.

49. Stoga, Ustavni sud ne vidi ni jedan razlog na osnovu kojeg bi se na izbore delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije mogli i trebali primijeniti rezultati neposrednih izbora za kantonalna zakonodavna tijela, s obzirom da se ovdje radi o dvije različite vrste izbora. Rezultati izbora za Dom naroda Parlamenta Federacije jedino se mogu računati na osnovu rezultata posrednih izbora koji se održavaju u skladu sa citiranim ustavnim i zakonskim odredbama. Kada bi sastav Doma naroda Parlamenta Federacije bio proporcionalan rezultatima izbora, koje su pojedine političke stranke ostvarile na neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela, onda bi se opravdano moglo postaviti pitanje «zašto uopće održavati posredne izbore», kao i pitanja «zašto je donesen Amandman XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine» te «zašto su donošene Izmjene i dopune Izbornog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata Doma naroda Parlamenta Federacije».

50. Apelant navodi da, zbog ovakvog načina izbora, njegovi kandidati iz Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona nisu izabrani u Dom naroda Parlamenta Federacije, a da su izabrani kandidati političke stranke koja je na neposrednim izborima za kantonalno zakonodavno tijelo dobila neuporedivo manje glasova od apelanta. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je do navedenih slučajeva došlo primjenom ustavnih i zakonskih odredbi koje reguliraju način utvrđivanja rezultata izbora za Dom naroda Parlamenta Federacije. Dakle, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine kao i Izborni zakon dozvoljavaju mogućnost da mjesto u Domu naroda Parlamenta Federacije ne dobije politička stranka koja je u određenom kantonu dobila najviše glasova na izborima za kantonalno zakonodavno tijelo. Takva mogućnost je dozvoljena samom činjenicom da ustavne i zakonske odredbe ne propisuju da se broj mjesta u Domu naroda Parlamenta Federacije određuje isključivo proporcionalno broju glasova koje su političke stranke osvojile na neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela. Postavlja se pitanje da li je to opravdano, i da li takav način izbora nanosi štetu određenim političkim strankama? U odgovoru na to pitanje, Ustavni sud se poziva na obrazloženje iz ove odluke gdje je konstatirano da član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne stvara bilo kakvu obavezu državi «uvođenja nekog specifičnog sistema». Prema tome, navedeni argumenti apelanta se ne mogu uzeti u obzir, jer član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne omogućava apelantu da se žali na određeni sistem izbora, niti nameće obavezu državi da uvede neki drugi izborni sistem.

51. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da u konkretnom slučaju ne postoji ništa što bi navelo na zaključak da je drugi stav rješenja Suda BiH u suprotnosti sa važećim ustavnim i zakonskim rješenjima, kao i da je on arbitraran ili da je njime osujećeno «slobodno

izražavanje mišljenja ljudi prilikom izbora zakonodavnih tijela». Prema tome, Ustavni sud smatra da nije došlo do povrede člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, u odnosu na stav 2. Rješenja Suda BiH broj IŽ-01/03 od 23. januara 2003. godine.

**Pravo na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju**

52. Ustavni sud primjećuje da su apelantovi navodi da postoji diskriminacija identični navodima kojima je argumentirao svoje tvrdnje da je došlo do povrede prava iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud je već objasnio zašto smatra da nije došlo do povrede prava na slobodne izbore, te zbog toga neće posebno raspravljati o apelantovim navodima u pogledu diskriminacije, već se poziva na razloge zbog kojih je odbio apelantove tvrdnje u pogledu povrede prava iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

**VIII. Zaključak**

53. Imajući u vidu izloženo, Ustavni sud zaključuje da pravo na slobodne izbore iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju ne nameće državi obavezu uvođenja nekog specifičnog izbornog sistema, niti spomenuti član daje apelantu pravo da se žali na izborni sistem koji je pozitivnim pravom reguliran u njegovoj zemlji.

54. Na osnovu člana 61. st. 1. i 3. Poslovnika Ustavnog suda, Ustavni sud je većinom glasova odlučio kao u dispozitivu ove odluke. U prilogu ove odluke se dostavlja izdvojeno mišljenje sudije Constance Grewe.

55. Prema članu VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Mato Tadić

Prilog: Izdvojeno mišljenje Constance Grewe, prof. dr., sudije Ustavnog suda BiH



**AP 35/03**  
**Izdvojeno mišljenje**  
**Prof. dr. Constance Grewe, sudije Ustavnog suda BiH**

Moje izdvojeno mišljenje se ne odnosi na većinsku odluku Suda o dopustivosti apelacije Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine u predmetu br. AP 35/03, nego samo na meritum zahtjeva i pitanje povrede prava na slobodne izbore (stav 2. osporenog rješenja Suda BiH).

Kao što je Ustavni sud ustanovio u st. 38. do 48, član 3. Protokola br. 1 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima („Evropska konvencija“) je primjenjiv u ovom predmetu. Da bismo procijenili je li ovo pravo bilo poštovano, potrebno je protumačiti Amandman XXXIV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Smatram da delegati u Domu naroda moraju biti izabrani iz one političke partije koja je osvojila najviše glasova na neposrednim izborima za kantonalna zakonodavna tijela i da, prema tome, tumačenje koje su primijenili Izborna komisija i Sud Bosne i Hercegovine u ovom slučaju nije u skladu sa Amandmanom XXXIV Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Međutim, ne slažem se sa većinskim mišljenjem Ustavnog suda koje se odnosi na posljedice ovakve tvrdnje. Prema većinskom mišljenju, neuzimanje u obzir izbornih rezultata nema suštinska dejstva na slobodnu volju ljudi. Po mom mišljenju, djelimična primjena Amandmana XXXIV nije proizvoljna, nego predstavlja povredu člana 3. Protokola br. 1 na Evropsku konvenciju.

**I – Tumačenje primjenjivih propisa**

Izborna komisija i Sud BiH su primijenili samo Izborni zakon, a ne i stav 4. Amandmana.

a) Čini se da Ustavni amandman nije jasan kao što to tvrdi Ustavni sud. Ovaj Amandman prvo propisuje da se delegati Doma naroda biraju „proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva“. Zatim propisuje da je broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu “razmjernan broju stanovnika kantona”, i na kraju propisuje da će ove delegate birati njihovi predstavnici “u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona”.

Izborni rezultati u zakonodavnom tijelu kantona mogu se jedino odnositi na opće kantonalne izbore, a ne na izbor delegata jer bi bilo apsurdno da se propiše da osobe koje se biraju moraju biti izabrane u skladu sa tim izborom. Ako to nije slučaj, onda nema ni izbora. Prema tome, stav 4. Ustavnog amandmana se može odnositi samo na opće izbore. Međutim, u isto vrijeme, broj delegata mora biti proporcionalan nacionalnoj strukturi i broju stanovnika kantona.

b) Izborni zakon se odnosi samo na ova dva posljednja uvjeta proporcionalnosti i ne uzima u obzir odredbu stava 4. Ustavnog amandmana u pogledu rezultata izbora. Ovaj način tumačenja daje mnogo više diskrecionih ovlaštenja predstavnicima u različitim klubovima; ovo omogućava prije svega da ovi predstavnici daju prednost nacionalnoj pripadnosti, a ne pripadnosti nekoj stranci i glasaju za neku drugu stranku, a ne vlastitu. Rizik od takvog nesklada je utoliko veći jer su političke

partije sastavljene od samo jednog od ustavnih naroda ili su prisutne samo u nekim kantonima, a nisu zastupljene svuda i ne predstavljaju sve ljude.

Na osnovu ovoga što je rečeno, čini se važnim da istaknem odluku Ustavnog suda u predmetu br. U 5/98 (naročito Djelimičnu odluku III od 1. jula 2000. godine) gdje Sud insistira na ideji da nema mjesta "teritorijalnoj odvojenosti" (stav 30) i gdje je Ustavni sud naznačio da Ustav Bosne i Hercegovine namjerava afirmirati kontinuitet Bosne i Hercegovine kao demokratske multietničke države (stav 53). U tom smislu, Ustavni amandman treba tumačiti tako da se slijedi cilj jačanja multietničkih političkih partija. Čini se da je to jedini način da se dobiju delegati koji su u isto vrijeme proporcionalni i nacionalnoj strukturi i političkim stavovima koje izražavaju ljudi i zakonodavnim kantonalnim izborima.

Ako Ustavni amandman ima to značenje, Izborni zakon to mora poštovati. Ustavni sud ima zadatak da osigura tumačenje zakona koje je u skladu sa ustavnim odredbama. U ovom slučaju nema potrebe da se proglašava neustavnost zakona; dovoljno je da se povinuje potrebnom poštivanju općih izbora.

## II- Slobodni izbori

a) Cilj člana 3. Protokola br. 1 na Evropsku konvenciju nije da osigura apsolutno pravo. Mogu postojati izvjesna ograničenja na pravo da se glasa i da se bude izabran. On treba osigurati izbjegavanje suštinskog djelovanja na volju ljudi.

Takvo štetno djelovanje postoji ako se legitiman cilj ne slijedi. Međutim, ono postoji i u slučaju disproporcionalnosti u odnosu na cilj koji se želi postići, kada je pravo da se glasa ili bude izabran teoretsko ili nepostojeće, a ne praktično i djelotvorno. Djelotvornost traži proceduralnu jednakost i pravnu sigurnost (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Podkolzina protiv Latvije*, presuda od 9. aprila 2002. godine, st. 35. i 36). To znači da onda kada Evropski sud za ljudska prava ostavi široku slobodu odlučivanja svakoj državi članici, on ipak ispituje, kada država usvoji neku zakonsku odredbu, da li se ta odredba primjenjuje u skladu sa principom vladavine zakona.

b) U ovom slučaju, Sud BiH je tumačio i primijenio Ustavni amandman suprotno navedenom principu budući da nije uzeo u obzir stav 4. Ustavnog amandmana vezanog za zakonodavne izborne rezultate. Ova nesaglasnost uništava proceduralnu jednakost i pravnu sigurnost; ona suštinski štetno djeluje na slobodnu volju ljudi. Zbog svega navedenog, smatram da zahtjev Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine treba usvojiti, da treba proglasiti povredu člana 3. Protokola br. 1 na Evropsku konvenciju i tražiti drukčije tumačenje Izbornog zakona.