

Damir Sadović*

Neki aspekti implementacije odluke Ustavnog suda BiH U-9/09 za Grad Mostar

Sadržaj

1. Uvod
2. Principi na osnovu kojih su utvrđena „neosnovana ograničenja”
3. Poređenje sa drugim rješenjima iz Izbornog zakona Bosne i Hercegovine
 - 3.1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
 - 3.1.1. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
 - 3.1.2. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
 - 3.1.3. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
 - 3.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
 - 3.3. Republika Srpska
 - 3.4. Gradovi u Bosni i Hercegovini
 - 3.4.1. Grad Banjaluka
 - 3.4.2. Grad Sarajevo
 - 3.4.3. Grad Mostar
4. Uloga Međunarodne zajednice
 - 4.1. Općenito
 - 4.2. Povreda prava na lokalnu samoupravu
5. Zaključak

1. Uvod

Provođenje Odluke Ustavnog suda BiH U-9/09 od 26. novembra 2010. godine¹ za Grad Mostar izazvalo je brojne kontroverze i dovelo do suprotnih pristupa u njenoj primjeni. Kako bi se razumjela nastala situacija potrebno je razmotriti razloge zbog kojih je došlo do izricanja ove presude, jer iz njenog različitog tumačenja i nedorečenosti proizlaze i različiti pristupi rješavanju problema.

* Autor je advokat iz Mostara.

¹ Sl. gl. BiH 48/11.

Odlukom je Ustavni sud BiH, u usvajajućem dijelu, razmatrao tvrdnje apelanata o različitoj vrijednosti biračkog glasa koja je, kako to smatra Sud, proizlazila iz odredaba Izbornog zakona BiH² i Statuta Grada Mostara³. Ovim se, prema mišljenju Suda, krši princip jednakog prava glasa iz člana 25 b⁴ Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Propis se uglavnom veže za slučajeve diskriminacije opisane u članu 2 Pakta⁵, a samostalno se primjenjuje samo u odnosu na „neosnovana ograničenja” koja nisu definisana i koja se očigledno cijene prema svakom pojedinom slučaju.

Ustavni sud je posebno razmatrao povrede člana 25 b u odnosu na eventualnu diskriminaciju opisanu u članu 2 Pakta, te je utvrdio da ne postoji takva diskriminacija. Nakon toga je preispitivao i da li postoje eventualna „neosnovana ograničenja” u odnosu na slobodne izbore i u tom dijelu je utvrđena povreda i usvojen dio zahtjeva.

Sasvim je jasno da se termin „neosnovana ograničenja” može tumačiti jako široko ili jako usko u zavisnosti od pravnog sistema, odnosno od svakog konkretnog slučaja na koji se primjenjuje. Kako bi presuda imala jasan pravni okvir, bilo je nužno da se izvrši poređenje sa sličnim rješenjima unutar domaćeg pravnog i izbornog sistema, a ako takvih rješenja nema, onda da se odrede jasni principi na kojima je zasnovan domaći ustavni i izborni sistem. Nažalost, Sud nije proveo niti jedan princip provjere zbog čega su uslijedile nejasnoće, oprečni pristupi, različita tumačenja.

Utvrđujući značajnu razliku broja birača u pojedinim izbornim jedinicama Ustavni sud je ustanovio da je takvo stanje neustavno te da ta neustavnost proizlazi iz dvije odluke. Prva odluka se odnosi na zasnivanje granica izbornih jedinica na granicama bivših gradskih općina, a druga na dodjelu istog broja vijećnika svakoj od tih izbornih jedinica. Prema mišljenju Suda obje odluke proizlaze više iz želje za administrativnom jednostavnošću nego što su to potrebne, razumne ili proporcionalne mjere za razvoj strukture podjele vlasti ili multietničke zajednice u Mostaru.

Prema tome, Ustavni sud smatra da varijacija u veličini biračkog tijela između pojedinih gradskih područja – izbornih jedinica ne može biti opravdana u smislu da je potrebna ili proporcionalna bilo kojem legitimnom cilju. Stoga je Ustavni sud svojom Odlukom utvrdio da odredbe člana 19.4 stav 2 Izbornog zakona i člana 17 stav 1 Statuta u dijelu u kojem glasi: *U svakom gradskom području se biraju po tri vijećnika*, nisu u skladu s članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Potrebno je napomenuti da Grad Mostar ima šest gradskih područja koja su istovremeno i izborne jedinice. U njima se biraju po tri vijećnika, i grad kao jedinstvenu izbornu jedinicu u

² Sl. gl. BiH 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 i 37/08.

³ Gr. sl. gl. Grada Mostara 4/04.

⁴ Čl. 25 b: „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2 i bez neosnovanih ograničenja ... b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača ...“.

⁵ Čl. 2: „Države članice ovog pakta obavezuju se da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata ovim paktom bez obzira na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost (...).“

kojoj se bira sedamnaest vijećnika⁶, s tim da svaki konstitutivni narod mora imati minimalno četiri i maksimalno petnaest vijećnika. Grad ima i Centralnu zonu koja nije gradsko područje ni izborna jedinica, nego je u direktnoj nadležnosti Grada. U tački 76⁷ Presude Sud je utvrdio da broj birača u izbornim jedinicama varira i do 400%, a da svaka izborna jedinica daje jednak broj vijećnika.

Sud je u izvođenju navedenog zaključka potpuno zanemario sedamnaest vijećnika sa gradske liste, fokusirajući svoju pažnju samo na garantovana tri mjesta iz svake izborne jedinice. Time je svoje razmatranje suzio na polovinu vijećnika jedinstvenog Gradskog vijeća. Naime, navedenih sedamnaest vijećnika su također izabrani *iz reda građana Grada Mostara koji pripadaju nekoj od izbornih jedinica*, ali nisu izabrani direktno iz izborne jedinice kao baze, nego sa liste za cijeli grad.

Pitanje postojanja principa ili uporednih rješenja u domaćem izbornom sistemu na osnovu kojih je Ustavni sud utvrdio postojanje „neosnovanih ograničenja” u navedenom slučaju, potrebno je posebno razmotriti.

2. Principi na osnovu kojih su utvrđena „neosnovana ograničenja”

Prilikom zauzimanja svog stava, Ustavni sud je u tački 78 svoje odluke istakao da nije odlučivao o tome da li je u Izbornom zakonu BiH sadržan princip da izborne jedinice moraju imati podjednak broj glasača kao i da li je on zasnovan na temeljnom principu jedna osoba – jedan glas, koji je inherentan svim većinskim demokracijama. Izbjegavajući da se izjasni o navedenom, Sud je izbjegao da se uopšte izjasni o principima na kojima je zasnovan Izborni zakon BiH. Međutim, takvo izjašnjenje Suda je bilo nužno: ako se rješenja za Grad Mostar primjenjuju i na drugim nivoima vlasti u okviru istog zakona, onda eventualna neustavnost principa i rješenja za Grad Mostar ukazuje na neustavnost Izbornog zakona i u odnosu na izborna rješenja za druge nivoje vlasti.

Međutim, Ustavni sud je položaj Grada Mostara razmatrao izolovano iz cjelokupnog izbornog sistema u Bosni i Hercegovini. Ipak, prilikom razmatranja pojedinih zahtjeva apelanata Ustavni sud jeste upoređivao situaciju u Mostaru sa drugim sličnim situacijama u okviru pravnog sistema u Bosni i Hercegovini i u tim slučajevima zahtjevi apelanata su bili odbijeni.⁸ U dijelu presude u kojem je usvojena apelacija takvih upoređivanja nije bilo, a Sud je izričito odbio da se izjašnjava

⁶ Čl. 17 Statuta Grada Mostara.

⁷ Tačka 76 Presude: „Iz Odluke Centralne izborne komisije o utvrđivanju i objavi birača upisanih u Centralni birački spisak po osnovnim izbornim jedinicama za lokalne izbore 2008. godine (Sl. gl. BiH, 74/08) proizlazi da je u izornoj jedinici gradskog područja 1 (bivša gradska općina Mostar Sjever) registrirano 8.866 birača, u izornoj jedinici gradskog područja 2 (bivša gradska općina Mostar Stari Grad) 18.977 birača, u izornoj jedinici gradskog područja 3 (bivša gradska općina Mostar Jugoistok) 6.869 birača, u izornoj jedinici gradskog područja 4 (bivša gradska općina Mostar Jug) 6.989 birača, u izornoj jedinici gradskog područja 5 (bivša gradska općina Mostar Jugozapad) 29.522 birača i u izornoj jedinici gradskog područja 6 (bivša gradska općina Mostar Zapad) 17.406 birača. Ustavni sud primjećuje da broj glasača u izbornim jedinicama u gradskim područjima Mostara varira od 29.522 glasača u Mostaru Jugozapad do 6.869 glasača u Mostaru Jugoistok. Ovi brojevi poprilično variraju: viši broj za 400 procenata premašuje niži broj. Ipak, svaka izborna jedinica bira po tri člana Vijeća, tako da je vrijednost glasa u Mostaru Jugoistok četiri puta veća od vrijednosti glasa u Mostaru Jugozapad (...).”

⁸ Jedan od takvih primjera je kada je u okviru presude U 9/09 (t. 57 - 72) Sud razmatrao opravdanost minimalne i maksimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u sastavu Gradskog vijeća Grada Mostara.

o naprijed navedenim principima Izbornog zakona. Naime, u dijelu u kojem se raspravlja o jednakoj vrijednosti glasa u izbornim jedinicama i zastupljenosti tih jedinica u Gradskom vijeću, cjelokupno razmatranje Suda se svodi na preuzimanje stavova Evropskog suda za ljudska prava u drugim slučajevima po pitanju neosnovanih ograničenja, ali bez analize i primjene tih stavova na cjelokupan Izborni zakon u Bosni i Hercegovini. Da su prihvaćeni stavovi Suda uopšteni i generalizirani, bez velike mogućnosti praktične primjene, vidi se iz tačke 75⁹ Presude u kojoj Sud, između ostalog zaključuje da je *”precizna jednakost u broju glasača u svakoj izbornoj jedinici nedostižna u praksi”* i da predstavlja *“nedostižni ideal”*, kao i da *“sve ono što se može postići je da ne bi trebalo biti pretjeranih nejednakosti u veličini biračkog tijela i važnosti koja se daje pojedinim glasovima u različitim izbornim jedinicama”*.

Dakle, prihvatajući da je jednakost u važnosti i djelovanju svakog glasa nedostižan ideal, Sud ne daje nikakvih određenih ili odredivih parametara u pogledu mogućih odstupanja od nedostižnog ideala vrijednosti glasa odnosno od pretjerane nejednakosti u veličini biračkog tijela u izbornim jedinicama. S obzirom da se jedno od rješenja implementacije Presude očigledno svodi na promjene granica izbornih jedinica ili preraspodjelu broja vijećnika po postojećim izbornim jedinicama, Ustavni sud bi morao biti sasvim jasan u pogledu utvrđivanja kriterija i omjera u kojem bi se zakonodavno tijelo moralo kretati kako bi uspostavilo sistem koji bi zadovoljio stavove iz Presude sa stanovišta člana 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U suprotnom one se nikada neće moći uspostaviti, ili će svaka nova eventualna uspostava dovesti do novih osporavanja i ocjena ustavnosti što će zasigurno dovesti do novih turbulencija i produžene pravne nesigurnosti.

Iz svega navedenog proizlazi da sud nije utvrđivao ni navodio principe ili kriterije po kojima bi se utvrđivala „neosnovana ograničenja”. Sud je, u tačkama 76 i 77 predmetne Presude, izrazio svoje stajalište da je odnos 1:4 neprihvatljiv, ali nije zauzeo stav o tome koja je to gornja granica tolerancije odstupanja i koji bi odnos tj. proporcija bila prihvatljiva.

3. Poređenje sa drugim rješenjima iz Izbornog zakona BiH

Bosna i Hercegovina je složena država i kao što znamo sastoji se od dva entiteta i Brčko Distrikta, s tim da veći entitet ima 10 kantona. Tu su i jedinice lokalne samouprave, općine i gradovi. Izborni zakon mora odražavati navedenu državnu strukturu uvažavajući i činjenicu da na teritoriji BiH žive tri konstitutivna naroda i kategorija Ustavom definisana kao Ostali.

Dakle, principi, pravila, ograničenja i međusobne uslovljenosti u Izbornom zakonu uvijek moraju polaziti od naprijed navedenih ustavnih premisa ovog složenog sistema zadovoljavajući prava

⁹ T. 75: “Ustavni sud ističe da zahtjev koji se odnosi na jednako pravo glasa ne podrazumijeva tačnu jednakost u važnosti, ili djelovanju, svakog glasa birača. To bi bio nedostižni ideal. Suština tog zahtjeva je da bi svaki glasač trebao imati isti broj glasova i da bi svaki glas trebao imati približno istu vrijednost, premda precizna jednakost djelovanja može biti nedostižna prema nekim sistemima glasanja, čak i ako bi broj birača u svakoj izbornoj jedinici trebao biti jednak; na primjer, u praksi, glasovi mogu imati različitu važnost prema nekim oblicima proporcionalne zastupljenosti, a glasovi dodijeljeni istoj partiji mogu imati različito djelovanje u različitim izbornim jedinicama u izbornim sistemima koji koriste prostu većinu (većinski izborni sistem). Precizna jednakost u broju glasača u svakoj izbornoj jedinici je nedostižna u praksi. Različite poteškoće utiču na povlačenje granica izbornih jedinica. Neke od tih su geografske, druge su administrativne. Sve ono što se može postići je da ne bi trebalo biti pretjeranih nejednakosti u veličini biračkog tijela i važnosti koja se daje pojedinim glasovima u različitim izbornim jedinicama (...).“

konstitutivnih naroda i Ostalih kao i složenu teritorijalnu organizaciju. Postojeći Izborni zakon je uspostavio pravila kojim se zadovoljava navedena složenost, uz određena ograničenja na nekim nivoima vlasti, koja su izražajna u odnosu na rješenja koja se predviđaju za Grad Mostar.

3.1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

3.1.1. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Prema članu 9.1 Izbornog zakona BiH, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH se sastoji od četrdeset dva člana od kojih se dvadeset osam bira sa teritorije Federacije BiH, a četrnaest sa teritorije Republike Srpske. U ovom slučaju radi se o omjeru 2:1 u odnosu na izbornu jedinicu. Očigledno je da taj omjer nije uspostavljen na osnovu površine teritorije (51:49), niti na osnovu veličine biračkog tijela. Pretpostavka je da se prilikom određivanja ovakvog rješenja uzela u obzir struktura stanovništva odnosno prisustvo tri konstitutivna naroda na teritoriji svake od ove dvije izborne jedinice.

Analizom vrijednosti mandata između Federacije BiH i Republike Srpske, te poređenja po istom principu, onako kako je to uradio Ustavni sud za izborne jedinice Grada Mostara, vidi se da ni u Federaciji BiH, a ni u Republici Srpskoj broj zastupnika za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH nije srazmjern broj glasova. Vrijednost glasa u jednoj izbornoj jedinici nije ni približna vrijednosti glasa u drugoj.

Tako je u Federaciji BiH u izbornoj jedinici 3 za jedno poslaničko mjesto potrebno 19.785 glasova¹⁰ više nego za poslaničko mjesto u izbornoj jedinici 2. U Republici Srpskoj je navedena razlika u vrijednosti jednog glasa još izraženija. Tu imamo tri izborne jedinice sa različitim biračkim tijelom, s tim da svaka jedinica daje jednak broj poslanika. Tako je npr. u izbornoj jedinici 1 (534.085 glasova) za jedno poslaničko mjesto je potrebno 83.254 glasa više u odnosu na izbornu jedinicu 3 (28.4321 glasova).

Upoređujući vrijednost glasa između glasača u Federaciji BiH i Republici Srpskoj za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH razlika u vrijednosti glasa je još veća¹¹. Naime, u izbornoj jedinici 1 u Republici Srpskoj za jedno poslaničko mjesto je potrebno 178.028 glasova, dok je u Federaciji BiH u izbornoj jedinici 2 za jedno poslaničko mjesto je potrebno 82.988 glasova.¹²

3.1.2. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Prema članu 9.12 Izbornog zakona, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH se bira iz izabranih poslanika određenog naroda kao izborne baze, s tim da broj delegata ne zavisi od broja glasova. Dom se sastoji od petnaest delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije BiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

¹⁰ Naime, u izbornoj jedinici 3 je za jedno poslaničko mjesto potrebno 102.773 glasova, dok je u izbornoj jedinici 2 za jedno poslaničko mjesto potrebno je 82.988 glasova.

¹¹ Pri sačinjavanju ove komparacije nisu uzeti u obzir kompenzacioni mandati, kao što ni Ustavni sud nije uzeo u obzir 17 vijećnika na listi za cijeli grad u Gradu Mostaru.

¹² Izvor: <http://www.izbori.ba> - Potvrđeni rezultati izbora za 2010.

Dakle, Dom naroda uopšte ne ovisi od broja glasača ni veličine izborne jedinice jer mu je osnova za izbor konstitutivni narod, kao kategorija koja ne ovisi od broja njegovih pripadnika.

3.1.3. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

Pitanje Brčko Distrikta vrlo je slično problemu Centralne zone u Gradu Mostaru. Promatrajući ga kroz prizmu stava Ustavnog suda u pogledu Centralne zone Grada Mostara, sa stanovišta jednakog izbornog prava, Brčko Distrikt bi morao za državni parlament dati svoje posebne poslanike kao zasebna izborna jedinica što nije slučaj. Posmatrajući ga kroz princip izbjegavanja pretjerane nejednakosti biračkog tijela, on je toliko mali da ne bi trebao ni imati svojstvo izborne jedinice, što je s druge strane apsurd jer predstavlja zasebnu teritorijalnu jedinicu i ustavnu kategoriju¹³ i mora biti predstavljen na državnom nivou.

Dakle, pozicija Centralne zone u Gradu Mostaru koja je predstavljena kroz listu za cijeli grad i pozicija Brčko Distrikta koji je u državnom parlamentu predstavljen kroz entitetske liste, je veoma slična.

3.2. Parlament Federacije BiH

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH ima devedeset osam poslanika, s tim da su 23-27% mandata kompenzacioni, a da svaka izborna jedinica daje minimalno tri, a maksimalno petnaest poslanika.

Poređenjem rezultata na Općim izborima 2006. godine, vidljivo je da u izornoj jedinici 7 (184.883 glasača i 6 mjesta) za jedno poslaničko mjesto potrebno 30.814 glasova što je 13.796 glasova više u odnosu na izbornu jedinicu 12 (51.055 glasača i 3 mjesta). Dakle, omjer za jedno poslaničko mjesto je 30.814:17.018 što praktično znači da bi Izborna jedinica 12, primjenom samo proporcionalne zastupljenosti, imala pravo na maksimalno jedan mandat.¹⁴ Kako je, međutim propisano da svaka izborna jedinica mora imati minimalno tri mandata, ova razlika se nadomješta kompenzacionim mandatima.

Kantonalna zakonodavna tijela biraju pedeset osam delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, od kojih je po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda Ostalih. Dakle, ni ovdje ne postoji jednakost glasa ako se gleda na glasača kao fizičku osobu, ali postoji s obzirom da je u ovom slučaju konstitutivni narod izborna baza. Naime, u ovom slučaju nije bitno koliko pojedini narod ima glasača, jer (unatoč tome) svaki narod daje isti broj delegata.

3.3. Republika Srpska

Narodna skupština RS sastoji se od osamdeset tri narodna poslanika, koje neposredno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za Republiku Srpsku. Određeni broj

¹³ Amandman I na Ustav BiH, Sl. gl. BiH 25/09.

¹⁴ Izvor: <http://www.izbori.ba> - Odziv i broj registrovanih birača za Opće izbore 2006.

poslanika bira se iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti. Kompenzacijski mandati dodjeljuju se sa teritorije Republike Srpske kao cjeline.¹⁵

Narodna skupština RS utvrđuje, na osnovu smjernica, broj mandata i granice višečlanih izbornih jedinica, te broj kompenzacijskih mandata. Najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda je zastupljeno u Narodnoj skupštini RS.

Kada se pogledaju podaci po izbornim jedinicama, vidi se da je u ovom slučaju vrijednost glasa najpribližnija omjeru 1:1 odnosno jedan čovjek jedan glas, ali su s druge strane rezultati u sastavu predstavničkog tijela takvi da oni sigurno nisu ono za čim teži Ustav BiH. Naime, u *Republici Srpskoj je razlika u zastupljenosti pojedinih naroda takva da ne odražava stavove Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda iz Odluke U-5/98*¹⁶. Dakle, pokazatelji izbornog sistema u Republici Srpskoj izravno ukazuju na nužnost i opravdanost uvedenih ograničenja u sistemu jedan čovjek – jedan glas. Navedeno vrijedi i u slučaju izbornog sistema Grada Banjaluke. U Republici Srpskoj je veći problem što su ograničenja u izbornom sistemu suviše mala čime se ugrožavaju bitni principi konstitutivnosti naroda jasno opisani u navedenoj presudi Ustavnog suda.

Sastav Vijeća naroda RS zasniva se na paritetu, tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj predstavnika. Vijeće naroda RS sastoji se od dvadeset osam delegata i to po osam delegata iz svakog konstitutivnog naroda i četiri iz reda Ostalih i nije ovisno o broju glasača.¹⁷

3.4. Gradovi u Bosni i Hercegovini

3.4.1. Grad Banjaluka

Izorno rješenje za Grad Banjaluka izrazito preferira sistem jedan čovjek – jedan glas sa samo jednim ograničenjem, a to je da je jedno mjesto u Gradskom vijeću od trideset jednog poslanika garantirano za predstavnika nacionalnih manjina. Dakle, ovaj sistem nema zagarantovane pozicije za predstavnike konstitutivnih naroda, tako da oni nisu ni zastupljeni u Gradskom vijeću Grada Banjaluke. U sadašnjem sazivu Grad Banjaluka ima samo jednog predstavnika Ostalih dok su svi ostali poslanici iz reda srpskog naroda. Ovakav izborni sistem ne odražava stav Ustavnog suda BiH izrečen u presudi U-4/05¹⁸ u pogledu obaveze minimalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradu Sarajevu. Naime, u ovoj presudi Sud navodi da je „*Odlukom Ustavnog suda broj U 5/98 nedvojbeno rečeno da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, te da su neustavne odredbe entitetskih ustava koje takvu konstitutivnost isključuju*“ kao i da se „*navedeni ustavni princip multietničnosti Bosne i Hercegovine mora dovesti u vezu sa osporenim odredbama Statuta, s obzirom da svi niži pravni akti na teritoriji Bosne i Hercegovine moraju biti usklađeni s Ustavom Bosne i Hercegovine, kao najvišim pravnim aktom*“.

U navedenom predmetu U-4/05, Ustavni sud je, razmatrajući poziciju Srba u Gradu Sarajevu ustanovio da i Srbi, kao konstitutivni narod, moraju imati minimalni broj od 20 % poslaničkih mjesta kao i druga dva konstitutivna naroda, te naredio nove izbore za Grad Sarajevo. Kada se

¹⁵ Čl. 11.1 Izbornog zakona BiH.

¹⁶ Sl. gl. BiH 11/00, 17/00, 23/00 i 36/00.

¹⁷ Čl. 11.10 Izbornog zakona BiH.

¹⁸ Sl. gl. BiH 32/05.

pozicija Grada Sarajeva uporedi sa Gradom Banjalukom vidi se neujednačenost principa i različitost kriterija kojima se prilikom donošenja svojih odluka vodi Ustavni sud BiH.

3.4.2. Grad Sarajevo

Vijećnike Gradskog vijeća Grada Sarajeva biraju vijeća gradskih općina. Pri tome svaka od četiri gradske općine bira po sedam vijećnika, dakle nezavisno od veličine i broja glasača, s tim da je zagarantovan broj od minimalnih 20% poslanika iz svakog konstitutivnog naroda. Prema podacima za lokalne izbore 2008. godine¹⁹ Općina Novo Sarajevo je imala 64.952 glasača, Općina Novi Grad 103.133, Općina Centar 59.269 a Općina Stari Grad 36.959 glasača.

Iz toga se vidi da općina Novi Grad u odnosu na općinu Stari Grad ima tri puta više glasača, a obje u gradsko vijeće daju isti broj vijećnika. U slučaju Grada Sarajeva ne postoje ni kompenzacioni mandati pa se navedene razlike ničim ne mogu ublažiti. Dakle, Grad Sarajevo ima veoma različite gradske općine sa aspekta veličine biračkog tijela, s tim da svaka daje isti broj vijećnika.

3.4.3. Grad Mostar

Grad Mostar je podijeljen na šest gradskih područja koja su istovremeno i izborne jedinice različite veličine, od kojih svaka izborna jedinica daje minimalno tri zastupnika. Pored toga, sedamnaest vijećnika bira se sa liste za cijeli grad.

Tih sedamnaest mandata sa liste za cijeli grad kompenziraju različitu veličinu izbornog tijela, što mu je i svrha, tako da najveće izborne jedinice dobijaju u krajnjem rezultatu najveći broj mandata. Kada se na minimalni broj od po tri vijećnika dodaju i preostalih sedamnaest mandata sa gradske liste, dobijaju se sasvim drugačiji omjeri od onih koje je prihvatio Ustavni sud BiH u svojoj presudi.

Tako, u sadašnjem sazivu Gradskog vijeća, izborna jedinica Jugozapad kao najveća po broju glasača, daje devet vijećnika, a ne samo tri kako to navodi Ustavni sud. Tri vijećnika su minimum, a raspored ostalih zastupnika proizlazi direktno iz izbornog rezultata. Tačna teritorijalna zastupljenost u sadašnjem sazivu Gradskog vijeća je slijedeća: izborna jedinica 1-Mostar-Sjever ima četiri vijećnika; izborna jedinica 2-Mostar-Stari Grad ima osam; izborna jedinica 3-Mostar-Jugoistok ima četiri; izborna jedinica 4-Mostar-Jug ima pet; izborna jedinica 5-Mostar-Jugozapad devet; izborna jedinica 6-Mostar-Zapad četiri i Centralna zona jednog vijećnika, što ukupno daje trideset i pet vijećnika. Iz ovoga se vidi da najveće izborne jedinice imaju i najveći broj zastupnika, te da nijedna nema manje od tri zastupnika osim Centralne zone koja kroz listu za grad ima jednog poslanika.

Motiv za ovakav način izbora povezan je sa pravom na lokalnu samoupravu koje proizlazi iz Evropske povelju o lokalnoj samoupravi. Naime, pored mandata u Gradskom vijeću, ova tri vijećnika, kao direktno izabrani predstavnici gradskog područja, imaju i određena minimalna

¹⁹ Izvor: <http://www.izbori.ba> – Potvrđeni rezultati za lokalne izbore 2008.

ovlaštenja²⁰ iz domena lokalne samouprave.

Opisana raznolikost u pojedinim rješenjima Izbornog zakona BiH za pojedine nivoe vlasti je tolika da se „neosnovana ograničenja” koja je utvrdio Ustavni sud BiH bez datih smjernica nikako ne mogu implementirati uz prethodno isključenje novih sudskih sporova.

4. Uloga Međunarodne zajednice

4.1. Općenito

Međunarodna zajednica značajno je utjecala na smjer i način organizacije Grada Mostara nakon rata. Ona je preko Evropskog upravitelja preuzela upravu nad Mostarom na osnovu Nagodbe o upravi nad Mostarom Evropske unije iz 1994. godine²¹, da bi zatim bila pokrovitelj i garant provođenja Sporazuma o oživotvorenju Federacije BiH – Aneks o Mostaru²² postignutog u Daytonu krajem 1995. godine. Međunarodna zajednica je uz to vodila pregovore i dijelom nametnula odredbe Prelaznog statuta iz 1996. godine.²³ Nakon toga provela je i implementirala prve poslijeratne izbore, a zatim u januaru 2004. godine nametnula novi Statut Grada Mostara i nova izborna pravila.

Mostar je u Sporazumu o oživotvorenju F BiH – Aneks o Mostaru, definisan kao jedinstveni grad sa šest općina.²⁴ U sporazumu koji su potpisali Evropski upravitelj i načelnici Istočnog i

²⁰ Čl. 38 st. 1 i 2 Statuta Grada Mostara: „1. Za svako od gradskih područja uspostavlja se po jedna komisija Gradskog vijeća za gradsko područje. U sastav svake od komisija Gradskog vijeća za gradska područja (u daljem tekstu: Komisije za gradska područja) ulaze po tri gradska vijećnika izabrana sa teritorije relevantnog gradskog područja na osnovu čl. 17 st. 1 ovog Statuta. 2. U nadležnosti komisija za gradska područja spadaju: - donošenje odluka o raspodjeli prihoda po osnovu dodijeljenog građevinskog zemljišta, u skladu sa čl. 56 ovog Statuta; - učestvovanje u donošenju odluke o raspisivanju referenduma, u skladu sa čl. 33 st. 3 ovog Statuta (...).“

²¹ Nagodba o upravi nad Mostarom (The Memorandum of Understanding on the European Union Administration of Mostar) su potpisali 05. 07. 1994. EU, WEU i strane umješane u ratni konflikt. Ova nagodba je ustavno priznata u glavi IX čl. 10 Ustava Federacije BiH.

²² Potpisnici Sporazuma bili su: *Mijo Brajković* kao gradonačelnik Zapadnog Mostara, *Safet Oručević* kao gradonačelnik Istočnog Mostara te EU upravitelj Mostara *Hans Koschnick*, dok su se kao svjedoci pojavili: *Muhamed Sacirbey* kao Ministar vanjskih poslova R BiH, *Gojko Šušak* kao Ministar odbrane RH, ambasador SR Njemačke *Wolfgang Ischinger* te *Ferdandez de la Pena* kao predsjedavajući EU.

²³ Preambula Prelaznog statuta Grada Mostara, Gr. sl. gl. Grada Mostara 1/97.

²⁴ Čl. 1 - 12: “1. Mora se sačuvati pravno i funkcionalno jedinstvo Grada Mostara. 2. Teritorija Grada Mostara obuhvaća cijelo područje općine Mostar, kako je postojalo 1. januara 1991. godine. 3. Grad Mostar se sastoji od šest zasebnih gradskih općina. Granice tih gradskih općina određuju se Prelaznim statutom Grada Mostara. 4. Gradske općine imaju sve one odgovornosti koje nisu izričito dodjeljene Gradu Mostaru u prelaznom statutu. 5. Odgovornosti Grada Mostara obuhvaćaju: - finansije i poreznu politiku, ukoliko to nije drugačije uređeno zakonima Federacije ili kantona, - urbanističko planiranje, - infrastrukturu (vodu, struju), - ekonomsku politiku, ukoliko to nije drugačije regulisano zakonima Federacije ili kantona, - javni saobraćaj, uključujući željeznice, - mostarski aerodrom. Gradske općine mogu prenijeti na Grad Mostar dodatne odgovornosti. 6. Sve druge lokalne odgovornosti su u nadležnosti gradskih općina. 7. Gradom Mostarom upravlja Gradsko vijeće. Na čelu šest gradskih općina nalaze se gradska općinska vijeća. 8. Gradsko vijeće sastoji se od četrdeset osam članova, od čega je šesnaest mjesta predviđeno za predstavnike hrvatske zajednice, šesnaest za predstavnike bošnjačke zajednice, a šesnaest za druge. Od šesnaest mjesta predviđenih za druge, jedanaest mjesta ostaju nepopunjena u prelaznom periodu. Svaka gradska općina bira po 4 člana u Gradsko vijeće. Preostali članovi gradskog vijeća biraju se na listi cijelog grada. 9. Svako gradsko općinsko vijeće sastoji se od dvadeset pet članova. Sastav gradskih općinskih vijeća odražava sastav stanovništva te gradske općine u vrijeme popisa stanovništva iz 1991. godine. 10. Članovi gradskog vijeća i gradskih općinskih vijeća biraju se na direktnim i slobodnim izborima. 11. Gradsko vijeće i gradska općinska vijeća biraju

Zapadnog Mostara, ministar vanjskih poslova Republike BiH, ministar odbrane Republike Hrvatske, ambasador SR Njemačke i predsjedavajući EU se navodi da se pravno i funkcionalno jedinstvo Grada Mostara mora sačuvati te da se Grad Mostar sastoji od šest zasebnih gradskih općina.

Međutim, Evropski upravitelj uspostavlja i Centralnu zonu²⁵ koja nije općina i koja je pod direktnom upravom grada. Centralna zona postoji i danas i ona je predmet mnogih sporenja.

I pored svega, ovakvo rješenje za Grad Mostar prihvatila je Skupština Hercegovačko - Neretvanskog kantona usvajajući Amandman I na Ustav Hercegovačko - Neretvanskog kantona od 13. septembra 1997. godine.²⁶ Isto je učinjeno i na federalnom nivou usvajanjem Amandmana CI²⁷ na Ustav Federacije BiH.

U pogledu izbornih pravila usvojen je kombinovani sistem po kojem svaka općina daje jednak broj vijećnika dok se jedan dio bira sa liste za cijeli grad. Ovim je bilo riješeno pitanje glasanja građana iz Centralne zone koju je uveo Evropski upravitelj. Naime, Centralna zona i njeni stanovnici nisu pripadali nijednoj od postojećih šest gradskih općina i nisu davali posebne vijećnike u Gradsko vijeće. Amandmane na Ustav HNK u pogledu Grada Mostara, Ustavni sud Federacije BiH je proglasio ustavnim svojom presudom U-11/98.²⁸ Glavni problemi u konačnoj implementaciji statuta Grada Mostara ležali su u otporima gradskih općina da na Grad prenesu sve predviđene nadležnosti²⁹ kao i u stalnim sporenjima oko Centralne zone.

Međutim, međunarodna zajednica putem Visokog predstavnika za BiH nameće potpuno novo rješenje za Grad Mostar. Novim rješenjem Visoki predstavnik za BiH je u cijelosti promijenio ustavnu i dejtonsku poziciju Grada Mostara definišući ga kao grad sa nadležnostima općine, a gradske općine mijenja u gradska područja koja su istovremeno izborne jedinice uz izmjenu izbornih pravila u Izbornom zakonu BiH. Mijenjanjem statusa Grada Mostara i gradskih općina kao jedinica lokalne samouprave mimo volje njegovih građana, Visoki predstavnik je djelovao protivno odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Izdvajanje Grada Mostara iz postojećeg ustavnog sistema izazvalo je brojne probleme zbog čega je Visoki predstavnik formirao Jedinicu za implementaciju novog Statuta koju je kasnije povukao³⁰, a da implementacija novog statuta nikad nikada nije završena.

Šest godina nakon nametanja, Ustavni sud BiH donosi svoju odluku U-9/09 kojom dio Statuta proglašava neustavnim, a izborna pravila za Grad Mostar poništava. Dakle, sasvim je jasno da je Ustavni sud BiH svojom odlukom proglasio neustavnim dio rješenja koje je Visoki predstavnik nametnuo 2004. godine. Pri tome treba imati u vidu da odluku Visokog predstavnika za BiH o nametanju Statuta iz 2004. godine Gradsko vijeće Grada Mostara nikada nije usvojilo. Slijedom navedenog, Gradsko vijeće ne može ni izmijeniti tj. dopuniti Odluku, odnosno izvršiti presudu Ustavnog suda, bez njenog prethodnog usvajanja u izvornom tekstu.

svoje izvršne funkcionere. 12. Svaka osoba sa navršениh 18 godina ili starija, koja je navedena u popisu stanovništva iz 1991. godine s mjestom stalnog boravka u općini Mostar i koja još uvijek ima mjesto stalnog boravka u Gradu Mostaru u vrijeme izbora, ima pravo da bira i bude birana u Gradsko vijeće i gradska općinska vijeća.“

²⁵ Poglavlje V: Središna zona čl. 63, 64 i 65 Prelaznog statuta Grada Mostara.

²⁶ Sl. nov. HNK 3/98.

²⁷ Čl. VI C Ustava F BiH, koji je dodan Amandmanom CI, Sl. nov. F BiH 9/04.

²⁸ Sl. nov. F BiH 34/98.

²⁹ Čl. 5 Aneksa na Sporazum o oživotvorenju F BiH.

³⁰ Odluka o sprovođenju i reorganizaciji Grada Mostara, Gr. sl. gl. Grada Mostara 4/04.

Za implementaciju odluke Ustavnog suda o promjeni neustavnih odredbi Statuta prvenstveno je odgovoran donosilac Statuta, odnosno Visoki predstavnik za BiH. Stoga bi bilo neophodno da on intervenira tako što će ispraviti utvrđene neustavnosti iz svoje odluke. Njegova intervencija je izostala.

Izmjene Izbornog zakona BiH mogla bi usvojiti Parlamentarna skupština BiH, s obzirom da je ona usvojila izborna pravila iz nametnute odluke Visokog predstavnika. Međutim, treba imati u vidu da poništeni dio Izbornog zakona BiH koji se odnosi na Mostar postoji u identičnom obliku kao sastavni dio Statuta Grada Mostara. Zbog toga je nemoguće napraviti drugačija izborna pravila imajući u vidu da ona moraju slijediti odredbe Statuta koje sadržavaju definisanih šest izbornih jedinica sa Centralnom zonom.

Naime, te odredbe Statuta jesu proglašene neustavnim, ali nisu ukinute kao što nije ukinuta ni odredba statuta da svaka izborna jedinica daje tri vijećnika. Stoga, jedina promjena u Izbornom zakonu koja bi se eventualno mogla usvojiti je da se naznači da svaka izborna jedinica daje minimalno tri vijećnika čime bi se dobilo rješenje slično rješenjima koja postoje na nivou Federacije BiH.³¹

Protekom roka od četiri godine od provođenja posljednjih izbora, Visoki predstavnik za BiH doveo je u pitanje važnost mandata postojećih vijećnika tražeći, da se oni suzdrže od daljeg djelovanja dok se pitanje trajanja njihovog mandata ne riješi. Međutim, ni Centralna izborna komisija ni Parlamentarna skupština BiH nisu dali određeno mišljenje po tom pitanju, tako da formalno - pravno mandati postojećih vijećnika nikada nisu ukinuti.

S druge strane, Visoki predstavnik za BiH je ignorisao činjenicu da je Ustavni sud BiH već riješio to pitanje, navodeći da predstavnička tijela i funkcioneri iz starog saziva nastavljaju rad do uspostave novih organa vlasti, a radi očuvanja vlasti i funkcionalnosti države. Ovakav stav Ustavni sud BiH zauzeo je u svojim odlukama U-1/11³² i U-2/11³³ u kojima je raspravljao o legitimaciji apelanta da apelaciju podnese nakon isteka mandata, a prije formiranja tijela koje njegov mandat preuzima.

Unatoč svemu, Visoki predstavnik je ostao pasivni posmatrač dozvoljavajući da njegova odluka o nametanju Statuta Grada Mostara i izborna pravila budu predmet političkih manipulacija domaćih političara.

4.2. Povreda prava na lokalnu samoupravu

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi primjenjuje se kao sastavni dio Ustava Federacije BiH što je Ustavni sud Federacije BiH potvrdio u više svojih presuda.³⁴ Već je napomenuto da je ukidanjem Prelaznog statuta Grad Mostar sa dotad postojećim gradskim općinama uz izmjene odredaba kantonalnog i federalnog ustava koje se odnose na Grad Mostar, Visoki predstavnik

³¹ Slično rješenje se predviđa za delegate za Predstavnički dom Parlamenta F BiH koji predviđa minimalnih tri, a maksimalnih pet poslanika, ili rješenje za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH iz Republike Srpske koje predviđa iz svake jedinice po tri poslanika dok su ostali kompenzacioni mandati.

³² Sl. gl. BiH 73/12.

³³ Sl. gl. BiH 99/11.

³⁴ Tako npr. odluke Ustavnog suda U-16/11 (Sl. nov. F BiH 86/11 i 35/13); U-28/10 (Sl. nov. F BiH 34/11 i 27/12); U-25/09 (Sl. nov. F BiH 20/10 i 16/11) i dr.

povrijedio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, a samim tim i Ustav F BiH.

Ova povreda se odnosi na član 4³⁵ Povelje koji se odnosi na djelokrug lokalne samouprave, kao i na član 5 Povelje koji, između ostalog, propisuje da promjene djelokruga lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče. Dvije gradske općine su prije nametanja odluke uspjele održati referendum odbijajući ukidanje općina sa visokim procentom (od preko 85% glasača)³⁶. Naredne referendume Visoki predstavnik je spriječio nametanjem svoje odluke o ukidanju gradskih općina³⁷, potpuno ignorišući one koji su već provedeni.

Ukidanjem gradskih općina Visoki predstavnik za BiH je postupio suprotno navedenim odredbama. Centralizirajući administraciju on je vlast udaljio od građana, u potpunosti uništio lokalnu inicijativu, oduzeo ovlaštenja lokalne zajednice samostalno ih prenoseći na druge nivoe.

5. Zaključak

Presudu Ustavnog suda BiH U-9/09 od 26. novembra 2010. godine karakterišu brojni nedostaci koji počivaju na neobrazloženim principima, kriterijima ili standardima na osnovu kojih su utvrđena „neosnovana ograničenja” iz člana 25 b Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Imajući u vidu raznolikost važećih izbornih rješenja na raznim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini nije moguće pronaći rješenje ako nema upućujućih odrednica. Pored toga, promjenu granica izbornih jedinica koje istovremeno imaju i elemente jedinica lokalne samouprave nemoguće je uraditi bez učešća lokalne zajednice, kako je to konačno i propisano Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Svojom Odlukom iz 2004. godine Visoki predstavnik je nametnuo rješenja za Grad Mostar i na taj način je djelovao kao zakonodavac. On je u tom svojstvu povrijedio Ustav Federacije BiH i Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Izuzimajući Grad Mostar iz generalne definicije grada opisane u poglavlju VI A Ustava Federacije BiH kao grada sastavljenog od dvije i više općina, i definišući ga kao grad sa nadležnostima općine, Visoki predstavnik za BiH je direktno prouzročio posljedice presude U-9/09 tako da on ima i najveću odgovornost za otklanjanje neustavnog stanja. Djelovanje Ustavnog suda BiH nije upitno, s obzirom da on ima nadležnosti preispitivanja odluka Visokog predstavnika za BiH u slučajevima kada ovaj svojim odlukama supstituirala nadležnosti domaćih

³⁵ Čl. 4: „Djelokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti bit će utvrđeni ustavom ili statutom, time se, međutim, ne sprječava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za posebne zadaće, sukladno zakonu. 2. Lokalne će vlasti, u djelokruzima zakona, imati puno diskrecijsko pravo da provode svoje inicijative glede svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti. 3. Javni će se poslovi, po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obujmu i prirodi posla, kao i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. 4. Prava će povjerena lokalnim vlastima, po pravilu, biti potpuna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – središnje ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom. 5. U slučajevima prenošenja ovlasti sa središnjih i regionalnih, na lokalne vlasti, lokalnim će vlastima, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovu provedbu lokalnim uvjetima. 6. Lokalne će vlasti biti konsultirane, u najvećoj će im mogućoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju svoju provedbu lokalnim uvjetima.“

³⁶ Arhiv gradskih općina Mostar - Sjever i Mostar - Jugoistok.

³⁷ Općine su ukinute proglašenjem novog Statuta odnosno Odlukom kojom se proglašava Statut Grada Mostara.

organa vlasti. Međutim, činjenica je da se odluke Visokog predstavnika ne mogu promijeniti dok ih u neizmijenjenom obliku ne usvoje domaće vlasti.

Iskustva u Gradu Mostaru pokazuju da se ukidanje gradskih općina i njihove samouprave izuzetno štetno odrazilo na razvoj Mostara. Najočiglednija posljedica se ogleda u potpunoj pasivnosti lokalne zajednice koja je ostala bez mogućnosti da privuče investitora kojem nije mogla obezbijediti ni zemljište, ni građevinsku dozvolu, niti je na bilo koji način mogla sa njim pregovarati o implementaciji bilo kog projekta. S druge strane, izvršena je koncentracija cjelokupne vlasti na *Gradsko vijeće*, koje jedva da može može definisati zajednički interes i na *gradonačelnika*, koji djeluje skoro bez ikakvih ograničenja.

Iz svega naprijed navedenog da se zaključiti da je izlaz iz postojeće situacije u vraćanju lokalne samouprave na lokalnu zajednicu u omjeru u kom će se povratiti interes lokalne zajednice za vlastiti napredak i prosperitet bez narušavanja nadležnosti Grada kao funkcionalne cjeline. Lokalnoj zajednici se mora omogućiti da samostalno odlučuje o pitanjima koja nisu od interesa za druge lokalne zajednice, ni za Grad kao cjelinu. Istovremeno joj se mora omogućiti i određeno djelovanje kroz institucije Grada kako bi se mogli definisati zajednički interesi lokalnih zajednica i Grada kao cjeline. Ovim bi se znatno relaksirali odnosi, a pitanje izbora gradonačelnika ne bi istovremeno bilo i pitanje individualnog i nacionalnog opstanka i prosperiteta.