

Božo Žepić*

Uzroci i posljedice donošenja i (ne)primjenivanja Statuta Grada Mostara i Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod
2. Uzroci i geneza nastanka „mostarskog problema“
 - 2.1. Etnički (nacionalni) sukobi za prevlast u gradu i promjena strana
 - 2.2. Zapostavljanje Hercegovine i Mostara kao njezina središta
 - 2.3. Zapostavljanje nacionalne jednakopravnosti u raspologanju i upravljanju gradovima
 - 2.4. Namjerno projektiranje i održavanje stanja „pat pozicije“ u Mostaru
 - 2.5. Ukorijenjene predrasude dijela međunarodne zajednice i nekih njezinih djelatnika o odgovornosti, krivnji i kazni prema jednoj strani u sukobu
3. Početna načela i dobre nakane visokog predstavnika
4. Izgledi uspješnog preustroja Mostara u svijetlu ustavne reforme
5. Neke teškoće integracije, preustroja i funkcioniranja Mostara
6. Posljedice (ne)provođenja nametnutog Statuta
7. Uzroci i posljedice neprovođenja Odluke Ustavnoga suda
 - 7.1. Uzroci neprovođenja odluke Ustavnoga suda
 - 7.2. Posljedice neprovođenja odluke Ustavnoga suda
8. Zaključak

1. Uvod

Grad Mostar, drugi po veličini grad u Bosni i Hercegovini, u ratu je pretrpio užasna ratna razaranja. Zaključenim Daytonskim mirovnim sporazumom, dobio je poseban status, pa je tijekom poratnih dvadesetak godina poluprotektorskog upravljanja državom od strane visokog predstavnika međunarodne zajednice, bio pod posebnom paskom i upravljanjem.

Status Grada Mostara je poseban, jedini grad u Bosni i Hercegovini kojem je visoki predstavnik silom nametnuo Statut i njime propisao uveliko nedemokratska, neustavna a u nekim elementima također diskriminirajuća pravila i norme ponašanja. Bez jasne raščlambe uzroka i posljedica donošenja i (ne)primjenjivanja toga kontroverznog akta te neprovođenja odluka federalnog i

* Autor je doktor pravnih znanosti, profesor emeritus Sveučilišta u Mostaru.

državnog ustavnoga suda, ne može se objasniti konfliktno stanje među ključnim politikama i njihovim akterima, niti učiniti važan pomak u pravcu iznalaženja odgovarajućeg rješenja koje bi zadovoljilo suprotstavljene strane. Kao sudionik javnih rasprava pri ustavnim sudovima i član ekspertne skupine koju je formiralo Gradsko vijeće Mostara, čiji rad je završio bez željenog rezultata, a nakon što je propao i naknadni pokušaj američke administracije da pronađe prihvatljiv kompromis na provođenju Odluke Ustavnoga suda, želio bih ukazati na uzroke i posljedice takva stanja, da bi oni koji će činiti nova pregnuća, imali jasnu predodžbu o njemu, kao i složenosti i težini posla kojeg su se prihvatili. Svi dosadašnji pokušaji struke i znanosti da pomognu politici i političarima, nisu dali rezultata, ne samo zbog nedostatka političke volje, već prije svega zbog suprotstavljenih interesa i nepomirljivih stavova nacionalnih političkih stranaka i političara, koji o svemu u konačnici odlučuju. Pritom, treba imati u vidu da su i struka i znanost pod izravnim utjecajem raznih politika, a često i njihovi ovisni izravni sljedbenici. Moja iskustvo i znanstvene spoznaje govore u prilog tezi da su Mostar i njegov Statut izravna posljedica stanja u državi i Federaciji, te da će se sve dvojbe i nadmetanja oko Mostara moći riješiti tek samo temeljitim ustavnim promjenama. Iskrena, poštena i pravedna politika, otvoreni dijalog te međusobna tolerancija, razumijevanje i povjerenje, najbolji su put i najvažnija pretpostavka za to.

2. Uzroci i geneza nastanka „mostarskog problema“

Više je ozbiljnih uzroka, a još više štetnih posljedica stanja nastalog zbog činjenice da je Grad Mostar, po mišljenju i dubokom uvjerenju autora izdvojen i posebno tretiran, za razliku od svih drugih gradova i jedinica lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini. Prije svih, to su:

2.1. Etnički (nacionalni) sukobi za prevlast u gradu i promjena strana

Kada je prije nametanja statuta u Mostaru održano savjetovanje političara i znanstvenika, autor ovoga teksta u vlastitom referatu i usmenom izlaganju pozvao je sve zainteresirane da u traženju najboljih rješenja ne nastupaju tražeći odgovor na pitanje „čiji je i čiji će biti Mostar“, već s pozicije traženja odgovora na pitanje kako ga urediti po mjeri svih njegovih naroda i građana da bi u njemu svima bilo dobro, tako što će se njegovim ustrojem osigurati prosperitetna budućnost svima. Nitko nije bio protiv, ali su ipak svi nastavili po svome.

Kao grad, Mostar je jedinica lokalne samouprave, koja se takvom proglašava tamo gdje je teritorijalno organiziran u većem broju općina. „Na temelju Amandmana XVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine obrazovana su dva grada koji imaju političko-pravni status jedinice lokalne samouprave. To su grad Sarajevo sa četiri općine i grad Mostar sa šest općina i centralnom zonom.“¹ U gradu koji nije sastavljen od više općina, nema potreba za njihovim ujedinjavanjem u grad, budući da nema gotovo nikakve pravne i institucionalne razlike između općine i grada. Broj gradova kasnije se povećao, osobito u Republici Srpskoj. Intervencijom u ustavnu i zakonsku materiju, a potom donošenjem Statuta, visoki je predstavnik ukinuo svih šest dotadašnjih mostarskih općina².

¹ M. Pejanović, *Pretpostavke novog koncepta političko-ustavne pozicije gradova*, Sarajevo 2003, s. 27.

² V. http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content_id=31701 (očitanje 16. 09. 2013).

Zanimljivo je da su ključne politike i političari u međuvremenu potpuno zamijenili svoja mjesta. Nakon Daytonu, Hrvatska strana zalagala se za grad od šest općina, a bošnjačka za jedinstven grad bez općina. Danas je potpuno obrnuto. Hrvati su za jedinstven grad bez općina, a Bošnjaci se zalažu za grad s dvije ili čak šest općina. Statutom grada Mostara, koji je svojom odlukom proglasio visoki predstavnik, Mostar je normativno uređen kao grad-općina. Time je svih šest ranijih općina spojeno u jednu. Međutim, njihovi teritoriji i crte razgraničenja postali su gradska područja i izborne jedinice. Interesantna je formulacija po kojoj „Grad Mostar je jedinica lokalne uprave“, a ne samouprave (čl. 6 Statuta). U dijelu Statuta koji regulira lokalnu samoupravu predviđeno je da će grad: „unapređivati dobrobit svojih stanovnika putem svojih organa i putem izravnog sudjelovanja svojih građana.“ Zapravo, nema bitne i definirane razlike između uprave i samouprave.

Mostar je postao jedna općina, a do dana današnjeg ipak je u mnogo čemu ostao podijeljeni grad i takvim će i ostati sve dok tri naroda i tri njihove nacionalne politike, i svi njegovi građani, ne iznađu bolja rješenja za državu, narode i pojedince. Dakako, uz svestranu podršku i medijatorsku ulogu međunarodne zajednice.

Vremenom je postalo sasvim razvidno da duboko i, po svim šavovima podijeljeni grad, ne može uspješno funkcionirati kao jedinica lokalne uprave i samouprave te da se ne može uspješno razvijati, sve dotle dok se ne ujedini voljom njegovih ljudi na načelima tolerancije, razumijevanja i jednakopravnosti. Niti jedan grad u Bosni i Hercegovini nije bio predmetom tolike pozornosti međunarodne zajednice, ali i domaće političke, kulturne, pa i znanstvene javnosti, kao Mostar. Doista, zašto je tomu tako? Tim prije, što se znade da su svi deklarativno i načelno za ujedinjenje. Vidimo, dakle, Mostar je bio ustrojen kao jedinica lokalne samouprave sastavljena od šest zasebnih gradskih općina, temeljem odredbe čl. 3 Aneksa na sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine, zaključenom u Daytonu, a kojim su utvrđena i potpisana dogovorena načela za prijelazni statut grada Mostara. To je također predviđao poznati Rimski sporazum o Mostaru, u kojem je autoritativno Predsjedništvo Europske Unije „ponudilo stranama sveobuhvatno rješenje za integraciju Mostara kao cjelovitog grada, uključujući razgraničenje središnje zone“³. Sve to u praksi nije polučilo ostvarenje tako ambicioznog cilja integracije Mostara kao „cjelovitog grada.“ Autor priloga smatra da je integracija grada mnogo šire pitanje od broja općina u njegovu sastavu.

Prije nego je nametnula Statut Mostara međunarodna je zajednica inicirala rad na njegovoj pripremi uz aktivno sudjelovanje zainteresiranih političkih stranaka. Kada se činilo da će nakon mnogih peripetija statut biti prihvaćen i izglasan zapelo je oko svega dva članka. Tada je visoki predstavnik, na opće iznenađenje, nametnuo potpuno novu vlastitu verziju statuta, koja je bila potpuno različita od nacrtu prethodnog. Bošnjačka strana bila je nezadovoljna ukidanjem šest općina, a hrvatska mnogim drugim rješenjima, a osobito paritetom u sastavu općinskoga vijeća i izjednačavanjem zastupljenosti manjinskog i većinskog naroda i mnogim drugim neprihvatljivim i u mnogo čemu diskriminacijskim rješenjima. Kontroverzni statut izazvao je nezadovoljstvo predstavnika sva tri konstitutivna naroda, a uslijedilo je pokretanje postupaka pred ustavnim sudovima Federacije i države Bosne i Hercegovine. On svoju genezu stanja vuče iz međunarodnih mirovnih ugovora, osobito Washingtonskog i Daytonskog, a proizveo je mnoge nedoumice i negativne posljedice.

³ V. odredbe Rimskog sporazuma i Aneksa o dogovorenim načelima za Prijelazni statut Grada Mostara.

2.2. Zapostavljanje Hercegovine i Mostara kao njezina središta

Zapostavljanje Hercegovine često se provodi izostavljanjem njezina imena. To osobito rado čine američki i drugi predstavnici međunarodne, kao i neki bošnjački analitičari i autori. Da se međunarodna zajednica dosljedno pridržavala zemljopisnog kriterija za uspostavu dva entiteta, pod pretpostavkom da za dvoentitetski ustroj postoje opravdani i ozbiljni politički i drugi razlozi (što je vrlo dvojbeno), onda bi prirodno, logično i razumno bilo da jedan entitet bude Bosna, a drugi Hercegovina. Međutim, međunarodna je zajednica, kao i domaći akteri kod izrade polazne koncepcije za Bosnu i Hercegovinu jedan entitet ustrojila na isključivo jednonacionalnom načelu (Republika Srpska), a drugi na etnički pluralnom (multietničkom) načelu (Federacija Bosne i Hercegovine). Pritom, za prvi entitet je primarno poštivala rezultate ratnih osvajanja (time i etničkog čišćenja), a u drugom, i tada i danas, ide za tim da po svaku cijenu te ratne rezultate potpuno anulira. Nedosljednost se danas vraća nemogućnošću realiziranja koncepta državnoga ustroja i nefunkcioniranjem političkog sustava vlasti na svim razinama, a ne samo u gradu Mostaru.

U samom polaznom konceptu državnoga ustroja Mostar je kao grad zapostavljen u odnosu prema Sarajevu i Banjaluci. Sarajevo je prirodno, ispravno i logično favorizirano kao glavni grad države. Ono je, međutim, neprirodno i neopravdano favorizirano i time što je ujedno postalo i glavnim gradom Federacije. Mostar je mnogo više prirodno središte Federacije, nego što je Banja Luka prirodno središte Republike Srpske. Ali, ono što je lako mogla postati Banja Luka, nikako nije mogao postati Mostar. Ono što nikako nije smjelo ni trebalo postati Sarajevo (glavnim gradom i Federacije, i države, i kantona), po svaku cijenu oduzeto je od Mostara. Kompenzacija o nekoliko ministarstava i povremenim sjednicama federalne vlade u Mostaru, niti je dosljedno provedena, niti puno znači od izgubljene pozicije glavnoga grada Federacije. Koncentracija stanovništva i svih državnih, entitetskih, kantonalnih, općinskih i institucija civilnog društva u Sarajevu, vodi u centralizaciju političkog odlučivanja i finansijskih sredstava na jednom mjestu, što trasira put za stvaranje strogo centralističke države. To nije dobro rješenje za etnički složenu zajednicu, kakva je Bosna i Hercegovina. Na tom se konceptu raspala bivša zajednička država, na tom strogo centralističkom konceptu nikada neće moći uspješno funkcionirati Bosna i Hercegovina.

Amerikanci, kao idejni i pravni tvorci Dayton, već odavno su uočili i predlagali da Mostar postane glavnim gradom i administrativnim središtem Federacije, ali na tomu nisu ustrajali. Ipak, i danas svi uporno ustrajavaju na ponovnom preustroju ovoga grada kao jedinice lokalne uprave i samouprave, primarno po vlastitom viđenju. Međutim, dok se ne otklone prethodne pogriješke, nikakav preustroj samo jednoga grada neće polučiti željene učinke.

2.3. Zapostavljanje nacionalne jednakopravnosti u raspolaganju i upravljanju gradovima

Zapostavljanje nacionalne jednakopravnosti u raspolaganju i upravljanju gradovima nastalo je posljedica ratnih, ali i poratnih događanja. Danas se općenito smatra da Sarajevo, Banja Luka, Zenica i Tuzla, kao jedinice lokalne samouprave normalno funkcioniraju i zadovoljavaju sve potrebe naroda i građana koji u njima žive, a samo je Mostar ispao problematičan i nefunkcionalan, i umjetno, a moguće i ciljano proizveden u „grad slučaj“. On je po brojčanoj nacionalnoj ravnoteži, sličan Travniku, koji nema poseban status nit izražene „mostarske probleme“. Postavlja se pitanje kako to da svi drugi gradovi funkcioniraju i zadovoljavaju, a samo ne Mostar. Odgovor je, tako što su sve to postali gradovi s isključivom ili golemom

nacionalnom prevlašću jednoga od naroda (primjerice, Sarajevo, Zenica, Tuzla, Banja Luka, Doboj, Bijeljina i drugi). U njima se uopće ne postavlja pitanje koja etnička zajednica ima većinu u gradskoj ili općinskoj skupštini, ili vijeću. Tu se ne postavlja pitanje majorizacije u donošenju odluka, niti pitanje čiji nacionalni interesi u tim odlukama dominiraju. Zato tamo nema izričite borbe za nacionalnu prevlast u ostvarivanju vlasti i raspolaganju sredstvima. To se događa samo u Mostaru.

2.4. Namjerno projektiranje i održavanje stanja „pat pozicije“ u Mostaru

Ukazivanje na ovaj problem pogrešno bi bilo shvatiti i tumačiti kao zalaganje za nacionalno vlasništvo nad gradovima, već obrnuto, kao zalaganje za njegovo ukidanje. Ali, kako za druge gradove tako i za Mostar, bilo je logično, pravedno i politički mudro imati isti odnos prema Mostaru kao Sarajevu, Banja Luci i drugim gradovima. Međutim, poznato je od davnina da u politici ne dominira moralno načelo pravde i pravednosti, već načelo interesa, snage i moći, gdje je sve dozvoljeno ako je korisno i gdje postizanje cilja opravdava uporabljena sredstva (surovi makijavelizam). Međutim, također je poznata i politološka spoznaja da svaka politika koja nema čvrstog oslonca u moralu, pravdi i pravednosti, nema šansu dugoročno opstati.

U uvodnom dijelu svoje Odluke kojom proglašava statut grada Mostara visoki je predstavnik javno obznanio svoje motive i ciljeve koje želi postići nametnutim statutom, među kojima se posebno ističu ovi:

- da „sprečava dominaciju jednog dijela stanovništva Mostara“;
- da „sprečava da bilo koji narod ima većinsku kontrolu nad Gradskim vijećem.“⁴

Upravo to je i postigao, propisujući jednak broj vijećnika koji se u njima biraju, bez obzira na broj stanovnika koji u njima žive i birača koji u njima ostvaruju izbornu pravo. Time je narušio demokratsko izbornu pravo jednake vrijednosti svakoga glasa, kao i demokratsko pravo većinskog odlučivanja. Da apsurd bude veći nije to učinio ni u jednom drugom gradu. Te odredbe poništio je Ustavni sud, ali nepravda nije otklonjena, jer odluka nije provedena.

Za sve to vrijeme i danas, ovaj grad su prožimali i prožimaju jednovremeni procesi izgradnje i devastiranja, integriranja i dezintegriranja, organiziranja i dezorganiziranja, sjedinjavanja i podvajanja. Promjena demografske strukture grada i nacionalne homogenizacije, u obliku dragovoljnog preseljavanja, svakodnevno se intenzivno odvija iza javne scene. Dovoljno je pogledati brojne oglase u tisku, koji glase: „prodajem ili mijenjam kuću odnosno stan u istočnom za zapadni Mostar“. I, obrnuto. Ili, pak, „mijenjam kuću u Tuzli za kuću ili stan u zapadnoj Hercegovini odnosno Dalmaciji“. Pred očima svih događa se moderno i legalno „etničko čišćenje“, i to svakodnevno i intenzivno pred našim očima i uz prešutnu suglasnost volja svih aktera političke scene. Na drugoj strani proces povratka na ranije prostore, gdje bi se ostalo pod dominacijom vlasti druge većinske nacionalne zajednice, sve više jenjava i sve je rjeđi. Što je nacionalna homogenizacija veća i dobrovoljno preseljavanje stanovništva intenzivnije, a povratak izbjeglica i prognanika slabiji, to je etnička karta Bosne i Hercegovine sve podložnija promjenama. Ona će u perspektivi sve manje sličiti predratnoj leopardovoj koži. Prvi popis stanovništva će to zorno pokazati.

⁴ Iz Odluke visokog predstavnika o proglašenju Statuta Grada Mostara, *Sl. gl. Grada Mostara* 04/04.

2.5. Ukorijenjene predrasude dijela međunarodne zajednice i nekih njezinih djelatnika o odgovornosti, krivnji i kazni prema jednoj strani u sukobu

Poznato je temeljno logičko pravilo da onaj tko polazi od pogrešne polazne premise nužno mora doći do pogrešna zaključka. Stranci su pogrešno pretpostavili da je tobožnji hrvatski nacionalizam, onako kako su ga oni percipirali, bio, „uglavnom ograničen na Mostar i istočnu Hercegovinu“, a zatim „počeo se širiti i otkrivati sklonosti Hrvata stvaranju nacionalno „čistih“ područja u do tada nacionalno mješovitoj regiji.“ Odatle negativne percepcije prema cjelokupnoj hrvatskoj obrambenoj strukturi, a onda i nastojanje da se jedna strana kazni a druga preferira.

3. Početna načela i dobre nakane visokog predstavnika

Prije nego je nametnuo sadašnji statut, visoki predstavnik, u nakani da pomogne članovima formiranog Povjerenstva za izradu statuta Mostara, kao pravnog akta koji bi dao rješenja za novi ustroj i uspješno funkcioniranje lokalne samouprave na gradskoj razini, ponudio je svojih osam načela⁵ kojim bi se članovi povjerenstva trebali rukovoditi u svome radu. Nije sporno da su njegove nakane bile pozitivne, a njegovi prijedlozi korisni. Osobito s obzirom na autoritet i ovlasti koje ima. Načela su bila obvezujuća za sve članove kao i Povjerenstvo u cjelini. Međutim, ispostavilo se da to ipak nije bilo dovoljno da bi pomirilo gotovo nepomirljive stavove političkih stranaka i njihovih predstavnika u Povjerenstvu. Čini se da su očekivanja bila prevelika, a realne šanse za bitne promjene vrlo male. Kao što je poznato, Statut je bio pripremljen, ali nije usvojen od strane Gradskog vijeća zbog dva sporna članka.

Promjene Statuta primarno su limitirane višim pravnim aktima s kojima Statut mora biti u suglasnosti. To su prije svega Daytonski i Rimski sporazum, a onda Ustav Bosne i Hercegovine i Federacije, te federalni i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi. Načela visokog predstavnika još su jedan dodatni ograničavajući faktor kojim je ograničen prostor za promjene koje su trebale uslijediti, da bi se postigao ključni cilj statutarnih promjena, kojima treba „osigurati da iznađeno rješenje bude i funkcionalno i sukladno Daytonskom sporazumu i europskim standardima.“ Ovaj je cilj nedvojbeno dobro odabran, ali je pravo pitanje bilo - kako ga postići?

Razrada postavljenoga cilja bila je operacionalizirana u osam načela, ali je problem upravo to što sama ta načela nisu operacionalizirana i što su ostavljala previše prostora za različita interesna tumačenja. Visoki predstavnik je želio: unutarnje promjene bez promjena prostornih granica grada; jedinstvenu i brojčano manju upravu grada, ukidanje paralelnih struktura, učinkovitost i integraciju; sastav Gradskog poglavarstva prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva; jedinstven proračun s dovoljno prihoda za ispunjavanje gradskih obveza; jedinstvenu skupštinu i izborni sustav koji bi osigurao zastupljenost konstitutivnih i ostalih naroda, odnosno svih dijelova grada; poštivanje načela odgovornosti dužnosnika i uspostavu posebnog mehanizma zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Vrijeme i prostor ne dozvoljavaju širu kritičku raščlambu navedenih načela. Držimo važnim odabrati prave ciljeve i načela ponašanja, ali mnogo važnijim

⁵ Načela: 1) nema promjene postojećih granica Grada Mostara; 2) uspostava jedinstvene i brojčano manje uprave Grada Mostara kojom će se okončati postojanje paralelnih struktura i osigurati učinkovitost i integracija Grada Mostara; 3) sastav Gradskog poglavarstva treba održavati posljedni popis stanovništva; 4) uspostava jedinstvenog proračuna za cijeli Grad Mostar; 5) dovoljni prihodi koji će osigurati da Grad može ispunjavati svoje obaveze; 6) uspostava jedinstvene Skupštine i izbornog sustava kojim s osigurava: a) zastupljenost svih konstitutivnih naroda i Ostalih; b) zastupljenost svih dijelova grada Mostara; 7) osiguranje potpunog poštivanja načela odgovornosti dužnosnika; 8) uspostava institucionalnog mehanizma kojim se štite vitalni interesi svih konstitutivnih naroda.

iznaći pravi put, sredstva i metode kako to ostvariti. Taj „vrući krumpir“ stavljen je u ruke Povjerenstva, a ono zbog golemih interesnih i drugih razlika to nije uspjelo postići. Na koncu je visoki predstavnik sam donio potpuno nov Statut. I, tako što je jednovremeno potpuno iste odredbe unio i u više akte Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Izborni zakon, kako bi izbjegao neustavnost. Odluke koje će naknadno donijeti federalni i državni ustavni sudovi pokazale su da mu to ipak nije u potpunosti uspjelo, pa je dokazano da je donoseći vlastit statut djelovao i protiv ustavno.

Već prve stranačke reakcije pokazale su da neke stranke ne žele sudjelovati u Povjerenstvu jer smatraju da nisu jednakopravne s vodećim nacionalnim strankama, a s druge strane, mogle su se čuti i pozitivne reakcije nekih lidera lokalnih stranaka. Primjerice, na lokalnoj televiziji predstavnik Stranke za Bosnu i Hercegovinu izjavljuje da kada su pročitali načela odmah su konstatairali: „visoki predstavnik kao da je član naše stranke, pa mi se upravo za to i zalažemo.“ Utoliko više čudi naknadno priopćenje da su i predstavnici ove stranke odlučili povući se iz Povjerenstva za izradu novoga Statuta Grada Mostara, na načelima visokog predstavnika. Vrijeme je pokazalo da su jedno dobre nakane, a drugo rezultati. Oni su ipak izostali. Pripremljeni Statut Gradsko vijeće nije usvojilo zbog samo dva sporna članka. Tada je visoki predstavnik posegnuo za svoje ovlasti i nametnuo vlastiti statut. Međutim, Gradsko ga vijeće ni do danas nije usvojilo, pa je od „privremenog“ postao stalni.

4. Izgledi uspješnog preustroja Mostara u svijetlu ustavne reforme

Grad Mostar kao jedinica lokalne uprave i njegovo uspješno funkcioniranje kao jedinstvene gradske cjeline ne može se promatrati neovisno od perspektive države Bosne i Hercegovine, njezinih entiteta, kantona, drugih gradova i općina.

Budućnost Bosne i Hercegovine i njezinih jedinica lokalne samouprave bitno je povezana s pripremama za ulazak u Europsku Uniju. Samo u okvirima ove šire asocijacije budućnost ove zemlje može se optimistički promatrati, a sve dotle ona je bitno povezana s nezamjenljivom ulogom civilnih i vojnih potencijala međunarodne zajednice u upravljanju ovom zemljom na svim razinama vlasti i odlučivanja. Neki su političari požurili s konstatacijom kako je vrijeme da stranci ovu zemlju napuste i upravljanje prepuste narodima, strankama političarima i građanima ove zemlje.

Prihvaćena je ideja reintegracije, po kojoj bi „za Mostar bilo najpovoljnije rješenje da se vrati na predratni status jedne općine sa ranijim svojim mjesnim zajednicama“.⁶ Ali, ona, sama po sebi, nije bila dostatna. Prevelika su bila očekivanja od Povjerenstva za izradu novoga statuta i preustroj grada Mostara na načelima visokoga predstavnika i njegovim naknadnim pojašnjenjima. Međutim, ni njih ne treba idealizirati, jer su to samo neke institucionalne i političke pretpostavke. Do stvarne reintegracije grada u jedinstvenu cjelinu biti će nužno stalno jačati međusobno razumijevanje, povjerenje i toleranciju te kulturnu, vjersku, obrazovnu institucionalnu i sveopću suradnju naroda i građana Mostara. Mostar će postati jedinstven grad tek kada ponovno budu uspostavljene ratom pokidane veze, ne samo među institucijama, već i njegovim ljudima.

⁶ Npr. ovakvo mišljenje zastupao je i poznati znanstvenik Dr. O. Ibrahimagić, u svojoj knjizi „Bosanska državnost i nacionalnost“, Sarajevo 2004.

Stalnim potenciranjem i problematiziranjem funkcioniranja grada Mostara kao jedinice lokalne samouprave stječe se privid kako se takvom pozornošću međunarodne zajednice, političkih stranaka i nevladinih organizacija Mostar precjenjuje u odnosu na druge gradove. Međutim, smatram da je Mostar podcijenjen i da u tome dijeli sudbinu regije Hercegovine, čije je političko, gospodarsko, administrativno, kulturno, obrazovno i svako drugo središte. Ako uopće postoje stvarni razlozi unutarnjeg uređenja države na dva entiteta, što je za mnoge i dalje vrlo upitno, jer trajno uspostavlja i održava etničku podjelu temeljenu na rezultatima ratnih osvajanja, onda je jedan zemljopisni entitet trebala biti Bosna sa svojim glavnim gradom Sarajevom, a drugi Hercegovina, sa svojim glavnim gradom Mostarom. Jer, Sarajevo je od Mostara još više „podijeljeno“ budući da se dijelovi istoga grada nalaze u dva entiteta. Do toga je došlo upravo slijedeći logiku etničke podjele, temeljene na rezultatima ratnih osvajanja, etničkih podjela i isključivosti, međunarodna je zajednica produžila životni vijek podijeljenim gradovima. Kao što tako etnički podijeljena država ne može biti osnova nacionalne jednakopravnosti tri konstitutivna i ostalih naroda, tako ona ne može prevladati sudbinu podijeljenih gradova. Iz istih razloga, „Bosna i Hercegovina nije država jednakopravnih građana u kojoj se svaki građanin nesmetano može vratiti u mjesto bivšeg prebivališta i na svoje privatno vlasništvo te birati slobodno svoje prebivalište.“ U takvoj državi „jednakopravnost naroda također nije bila od početka zajamčena te je kroz kasnije ustavne promjene sve više bila reducirana.“⁷

Mogućnosti uspješnog funkcioniranja grada i općine kao jedinica lokalne uprave i samouprave bitno i primarno su određeni globalnim rješenjima na razini društva i kantona. Pritom, dobra rješenja pospješuju, a loša paraliziraju razvitak i funkcioniranje lokalne uprave i samouprave. Ono što općenito važi kao pravilo za sve, važi i za grad Mostar. On ima svoje specifičnosti, ali nije nikakav izuzetak da bi bio testom i razlogom uspjeha ili propasti Federacije i države. Umjetno podijeljena država na etničkom načelu i ratnoj nepravdi najbolji je recept za život podijeljenih entiteta, kantona, gradova i općina. Bitna pretpostavka za ostvarenje ideje Mostara kao jedinstvenog grada je jedinstvena i nepodijeljena država Bosna i Hercegovina, jedinstveno Sarajevo, Brčko, Travnik, Bugojno, Uskoplje (Gornji Vakuf), Žepče, i drugi. Tek na temelju novoga ustavno-pravnog ustroja države Bosne i Hercegovine biti će moguće prevladati probleme podijeljenih gradova i Grada Mostara kao jednog od njih. Ali, i u okvirima ovakvoga ustroja Mostar bi morao postati glavnim gradom Federacije.

Predstojeće promjene Statuta Mostara, neće niti mogu riješiti ključne probleme jedinstva grada, paralelizma institucija, jedinstvene gradske uprave, učinkovitog poglavarstva, zadovoljavajućeg proračuna i učinkovite zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Za sve to pretpostavka je jedinstvena država i riješeno nacionalno pitanje u njoj. U zemlji gdje nisu jednakopravni narodi, ne može se ostvariti ni jednakopravnost građana. Na mogućnost iznalaženja optimalnog i za sve zadovoljavajućeg rješenja za grad Mostar u okviru postojećih rješenja za državu Bosnu i Hercegovinu, gledam pesimistički. Međutim, ako bi statutarne promjene u Mostaru otvorile proces širih, ozbiljnih i temeljitih ustavnih reformi na svim razinama društvene organizacije, to bi već označilo mogućnost optimističkih predviđanja. Za sada, blagi optimizam dijelimo samo glede mogućnosti određenih poboljšanja u smislu palijativnih rješenja. Dakako, moguća su i poželjna i takva rješenja u obliku parcijalnih poboljšanja, makar ona bila i kozmetičke prirode. To su realni dometi koje može postići bilo kakvo i bilo čije povjerenstvo za neki novi i za sva prihvatljiv statut. Makar bilo sastavljeno i od najboljih eksperata, ukoliko bi izostale šire ustavne

⁷ S. Volker, *Državna jednakopravnost naroda – razmišljanja i perspektive o europskoj BiH*, Sarajevo 2003.

i zakonske promjene, ne bi moglo zadovoljiti očekivanja. Pravno gledano, za to su potrebne prethodne promjene ustavnoga uređenja države i Federacije te federalnog i kantonalnog Zakona o lokalnoj samoupravi.

Najmanje sporan oblik prijelaznog rješenja, do kojega bi se relativno lako moglo doći, kao krajnji domet kompromisnog preustroja grada, je ustroj Mostara u dvije općine, tako što bi se postojeće tri „zapadne“ spojile u jednu, a isto to učinile i tri „istočne“. Takvi zagovori ponovno su aktualizirani nedavnim sastancima nekih hrvatskih i bošnjačkih lidera. I, dakako, odmah su počeli biti osporavani.

Odbijanjem svakog razgovora o promjeni Daytonu i preustroju države Bosne i Hercegovine na novim osnovama pojedini dužnosnici međunarodne zajednice u sprezi s domaćim novopečenim političarima samo produljuju i produbljuju agoniju ove zemlje, njezinih naroda i građana, a time i jedinica lokalne uprave i samouprave. Među njima i Mostara. Međutim, ako bi promjene u Mostaru označile početak širih ustavnih promjena i reformi na kantonalnoj, entitetskoj i državnoj razini, odnosno ako bi označilo odlučan ulazak u šire ustavne i druge reforme, to bi bio veliki korak naprijed u smislu pripreme zemlje za ulazak u Europsku uniju i druge asocijacije. Tek kada se to dogodi moći ćemo s većim optimizmom promišljati budućnost ove zemlje, njezinih naroda i građana te gradova i općina, kao jedinica lokalne uprave i samouprave.

5. Neke teškoće integracije, preustroja i funkcioniranja Mostara

Prethodnom raspravom nisu iscrpljeni svi uzroci koji generiraju otežano funkcioniranje, a ponekad potpuno blokiraju očekivanja od Mostara kao jedinice lokalne samouprave. Tomu pridonose i mnoge druge objektivne i subjektivne okolnosti i događanja. Još uvijek se javljaju pojave koje štetno utječu na stvaranje ozračja za građenje međusobnog dijaloga, povjerenja i tolerancije. To govori da nisu sazreli opći društveni uvjeti za takvo ozračje. To se, prije svega, prema procjeni autora, ogleda u sljedećem:

- a) *Razna incidentna događanja.* Ona stalno povećavaju nacionalne tenzije i međusobna nepovjerenja. Takva su, primjerice, rušenje spomenika ispred nove gradske vijećnice, paljenje jaslica u Mostaru uoči božićnih blagdana, otkriće ubojitog skladišta bombi nepropisno uskladištenih i s nepoznatim ciljem ispod grada, bombaška podmetanja, nacionalistički napisi i prijetnje obiteljima, nacionalistički ispadi na nogometnim stadionima i drugim športskim terenima, i slično. Njihova učestalost nije ambijent u kojem lokalna uprava i samouprava mogu nesmetano funkcionirati na dobrobit svih naroda i građana Mostara. Društveni život u Mostaru, koliko je složen, isto je toliko isprepleten proturječnim interakcijskim procesima i odnosima.
- b) *Neobjektivno medijsko informiranje.* Uloženi su veliki naponi međunarodne zajednice i raznih međunarodnih nevladinih institucija civilnog društva za eliminiranje govora mržnje, nacionalističkog pisanja i međusobnog vrijeđanja, te ispravke istih takvih udžbeničkih sadržaja u školama i na fakultetima. To je dobro, jer sa svoje strane pridonosi stvaranju društvenoga ambijenta za funkcioniranje grada kao jedinice lokalne samouprave. Međutim, i dalje kod svih su ostale težnje da se sve što u nas ne valja sakrije, prešuti ili stavi pod stol, a sve tuđe, preuveliča do krajnjih mogućnosti. Na sve se načine pokušava promicati vlastiti nacionalni interes u Mostaru, a pritom zanemaruje ili uopće ne uzima u obzir tuđi. Takva pristranost i egoističnost podrivaju međusobno povjerenje, a potenciraju nepovjerenje i sukobe.

- c) *Strašenje građana budućim popisom stanovništva.* Na sva se zvona zvoni na uzbunu zbog mogućnosti da će on pokazati osjetljiviju nacionalnu prevagu u korist drugog naroda, što bi moglo utjecati na uravnoteženost raspodjele vlasti u budućnosti. Pritom se uglavnom prstom upire samo na Mostar, a kao da uopće nisu važni Drvar, Banja Luka, Sarajevo, Tuzla, Bihać, Bugojno, Travnik i brojni drugi gradovi u kojima je zajamčena vlastita prevaga. Popis stanovništva posvuda u svijetu je stvar statistike čiji rezultati su temelj znanstvenih istraživanja i spoznaja. U nas je to pitanje statusa naroda ili nacionalne manjine, ali i osnova za podjelu vlasti. Zato je ispolitizirano do krajnjih granica.
- d) *Neiskrene nacionalne politike.* Permanentno nastojanje da se drugome ne priopći iskrena nakana i moguće posljedice neke odluke, već da ga se „žedna prevede preko vode“, a kada on toga bude svjestan, da sve bude kasno. To se može zapaziti kod svih aktera političke scene na svim višim, nižim i lokalnim razinama. Osobito na lokalnoj mostarskoj razini. Otuda stalna podozrivost i potreba permanentne budnosti i opreza da nam oni drugi što ne podvale. U takvim uvjetima nema ambijenta za međusobno povjerenje, uvažavanje različitih interesa, etničku i građansku toleranciju i razumijevanje. To umnogome šteti normalnom funkcioniranju institucija vlasti, ali također i lokalne uprave i samouprave.
- e) *Negativna opterećenja nedavnom ratnom prošlošću.* Mostar je ostao etnički i vjerski podijeljeni grad. Na ratnim crtama razgraničenja još uvijek zjape avetinjski ostaci ratom porušenih zgrada. Rijetki su ljudi koji iz dokolice i radoznalosti prelaze s istočne na zapadnu stranu, a još rjeđi u obrnutom smjeru. Uglavnom idu samo oni koji imaju poslovne kontakte, imovinu ili bližu rodbinu. Odnosi između dvije nacionalne zajednice i dalje su dosta hladni. Stare socijalne veze su uglavnom pokidane, a nove se ne stvaraju. Sve to, kako na etničkoj, tako na institucionalnoj i individualnoj razini. Ratne rane, ožiljci i negativna iskustva vrlo sporo zarastaju, a svaki incident ih ponovno otvara. Ako se zajednice, institucije i građani u tolikoj mjeri međusobno isključuju, postavlja se pitanje kako je moguće Mostar učiniti cjelovitim gradom i funkcionalnom jedinicom lokalne uprave i samouprave? Čak i moćna međunarodna zajednica nije toliko svemoćna da promijeni psihi ljudi, utisne zaborav, iznudi oprost, eliminira podozrenje i vrati povjerenje. Razvidno je da će za sve to trebati dosta političke volje te stanovito vrijeme za promjenu svijesti i ponašanja ljudi.

Prethodnom raščlambom objektivnih i subjektivnih uzroka, razloga, problema i teškoća u funkcioniranju grada Mostara kao jedinice lokalne samouprave, niti je tipično i samo mostarsko, niti je ovim navođenjem iscrpljeno. Prostor i vrijeme ne dozvoljavaju realno moguću širu i produbljenju elaboraciju. Zato o tomu nekom drugom prigodom.

6. Posljedice (ne)provođenja nametnutog Statuta

Brojne su negativne posljedice primjene nametnutog Statuta. Pored neustavnosti i nezakonitosti, on sadrži elemente kolektivne i individualne diskriminacije, kao i kršenja ljudskih prava i sloboda. Činjenica je da je Gradsko vijeće Grada Mostara, koliko je autoru poznato, održalo šesnaest neuspjelih sjednica za izbor gradonačelnika i da je za vrijeme trajanja te projektirane „pat pozicije“ Grad Mostar stagnirao u razvoju, a zaposleni djelatnici gradske uprave i građani, lišavani svojih prava. I sve to trpjeli više od godinu dana.

Sve dok nije donesena Odluka Ustavnoga suda i dok nisu raspisani lokalni izbori, Statut je bio u primjeni, a njegove norme praćene stanovitim teškoćama, ipak su provođene. Čini se, međutim, da su sada i međunarodna zajednica, i visoki predstavnik, i njegov ured (OHR), svjesni činjenice da sve ono što je nametnuto mimo volje domaće politike, teško prolazi. Zato je veliko pitanje ima li od nametanja ikakve koristi i nije li ipak bolje imati više strpljenja za dijalog i kompromis. Apostrofirat ćemo nekoliko takvih, nepoželjnih i ranije nepredviđenih posljedica.

- a) *Stagniranje i zaostajanje grada.* Mostar je središte Hercegovine, pa je uvijek bio potencijalno veliko gradilište. Zadnjih godina primjetno je njegovo zaostajanje, osobito glede ulaganja koja dolaze iz javnog sektora. Gotovo sve što je izgrađeno i što je značilo otvaranje novih radnih mjesta i zapošljavanje, uglavnom je došlo privatnom inicijativom i privatnim kapitalnim ulaganjima. Broj nezaposlenih u stalnom je porastu. Osobito zabrinjava sve veća nezaposlenost mladih visokostručnih kadrova i njihov odlazak u Hrvatsku i treće zemlje.
- b) *Nezadovoljstvo građana.* Poznato je da se u lokalnim zajednicama rješava oko 75% potreba građana. Kada neka lokalna zajednica stagnira ili nazaduje, povećava se nezadovoljstvo građana. Usluge koja općinske gradske službe pružaju građanima ne mogu biti, niti su na poželjnoj razini. Poznata administrativna sporost u rješavanju zahtjeva građana i ostvarivanju njihovih prava, uz poznati bezdušan birokratski odnos prema građanima, također su sve više prisutni razlozi njihova nezadovoljstva.
- c) *Nepravda prema gradu i građanima.* Gradu i građanima Mostara, Mostarcima i Mostarkama bilo koje vjere ili nacije, i općini kao lokalnoj zajednici, učinjena je nepravda. Rasprostranjena je negativna percepcija grada u očima domaće i međunarodne javnosti. Ovaj je grad, kako bi narod rekao, „ni kriv ni dužan“, od demokratskog, slobodarskog i ponositog grada, pretvoren u „grad slučaj“. A njegovi građani, diskriminirani u odnosu na građane drugih gradova u istoj zemlji. Istina, neki manje a neki više, što je dodatna nepravda. Mostar i njegovi građani to ne zaslužuju i ne žele s tim živjeti, pa to stanje treba što prije prevladati primjenom istih mjerila i načela kao i za druge gradove.
- d) *Uskraćivanje prava na lokalne demokratske izbore.* Prema odredbama Statuta, izuzev Sarajeva koje funkcionira kao grad s više općina, Mostar je jedini grad u državi u kojem njegovi građani nisu ostvarili izbornu pravo na neposrednim lokalnim izborima sami birati gradonačelnika. Žitelji svih drugih gradskih i općinskih središta to pravo imaju i ostvarili su ga. Jedino u Mostaru zadnji lokalni izbori za Gradsko vijeće uopće nisu održani. Tako se po prvi put dogodilo da je Gradskom vijeću istekao mandat, a novo nije izabrano. To znači da predstavnička zakonodavna vlast ne funkcionira i da neće ni funkcionirati sve do novih lokalnih izbora, ako se ne provede odluka Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine, za što ne vidimo realnih šansi. U funkciji je samo izvršna vlast koju vrši gradonačelnik. Imamo li u vidu da je Gradsko vijeće najviši organ grada, koji „nadzire upravu grada, uključujući i gradonačelnikov ured“⁸, te da donosi odluke o urbanističkom planu, o usvajanju i izvršavanju proračuna, o priznanjima i nagradama, o smjeni gradonačelnika, predsjednika Gradskog vijeća i njegova zamjenika, o davanju

⁸ V. čl. 42 i 43 Statuta Grada Mostara.

naziva ulicama, trgovima i mostovima, kao i drugim pitanjima, jasno je da sve to izostaje dok se ne provedu izbori za novi sastav vijeća.

Za postojanje dubokog nezadovoljstva građana Mostara stanjem i posljedicama koje je kontroverzni statut proizveo najbolji je dokaz peticija kojom 5.738. građana ovoga grada zahtijevalo „raspisivanje novih (prijevremenih) izbora u gradu Mostaru po pravilima Izbornoga zakona koji važe u ostatku Bosne i Hercegovine i izmjenu Statuta Grada Mostara.“ Birokracija se o sve oglušila, a građana Mostara nisu dobili ni prijevremene ni redovne izbore. Ako su izbori ogledalo demokracije i akt kojim se vlast legitimira pred domaćom i međunarodnom javnošću, onda izborni zakon i statut moraju sadržavati jednaka izborna pravila za sve jedinice lokalne samouprave i organe njihove predstavničke i izvršne vlasti, pa ako nametnuti akt očito sadrži nejednakost koje bitno pogađaju stanoviti broj njegovih građana, onda on zaslužuje biti preispitani i promijenjen.

- e) *Odsustvo demokracije i demokratskog načina odlučivanja.* Izbori su ogledalo demokracije, pa tamo gdje nema izbora demokracija je praktično suspendirana. Niti tko odgovara vijeću, niti vijeće i vijećnici odgovaraju građanima. Demokratska odgovornost, koja podrazumijeva da svatko polaže računa o onom što je bio dužan raditi, a nije, ili što je činio a nije smio činiti, u ovakvim uvjetima potpuno je izostala. Kontrola vlasti važna je komponenta istinske demokracije, a kako kontrolirati i pozivati na odgovornost vlast koja ne funkcioniра?

Ako su u svakoj suvremenoj demokraciji pravni akti i njihove norme izraz objektivne volje naroda, ili u zakon pretvorena objektivna volja zakonodavca, a donose se u zemlji koja nije apsolutistička monarhija, pa ako je Statut izraz subjektivne volje pojedinca (makar i u instituciji visokog predstavnika), onda taj nametnuti akt zaslužuje biti promijenjen. S druge točke motrišta demokracija je temelj slobodnog društva, a lokalna samouprava jedan od temeljnih stupova demokracije, pa zato sve jedinice lokalne samouprave moraju biti jednako uređene, a građani i narodi u njima moraju imati jednaka ljudska i građanska prava. Ako Statut Grada Mostara nije takav, jer očito sadrži nejednakosti, onda on ne može izdržati argumentiranu kritiku s pozicije pravne, politološke i sociološke znanosti. Zato zaslužuje biti odstranjen iz pravnog i društvenog poretka. Pritom, ovdje je nužno ukazati da se demokracija ne vrjednuje samo po pravu odlučivanja i nadređenosti većine, nego također i po položaju manjine i manjinskim pravima. Nažalost, to se ovdje u pravilu zaboravlja ili uopće ne uvažava.

- f) *Neusvajanje proračuna i izostanak plaća zaposlenicima u Gradskoj upravi.* Budući da prema statutu Gradsko vijeće: „odlučuje o interesima i potrebama Grada Mostara i njegovih građana, djelokrugu lokalne samouprave, organizaciji i financiranju Grada, sudjelovanju građana u pitanjima lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima, pravima, obvezama i odgovornosti, koja se tiču Grada“⁹, sve je to upitno u uvjetima prestanka mandata dosadašnjeg i izostanka izbora vijećnika za novo Gradsko vijeće.
- g) *Neopravdano dug i iscrpljujući postupak izbora gradonačelnika.* Za razliku od svih drugih lokalnih zajednica, postupak izbora mostarskog gradonačelnika trajao je skoro dvije godine i uspio je tek nakon sedamnaest održanih sjednica Gradskog vijeća. To se negativno odrazilo na učinkovitost rada, zadovoljstvo i raspoloženje građana, odnose

⁹ V. čl. 1 i 33 Statuta Grada Mostara.

među političkim organizacijama i njihovim članovima. To je izravna posljedica primjene i provedbe nametnutog načela od strane visokog predstavnika „da bilo koji narod ima većinsku kontrolu nad Gradskim vijećem“¹⁰. Bez obzira što to ima u svim drugim lokalnim zajednicama Ustavni sud se proglasio nenadležnim za taj uvodni dio Odluke, ona je ostala legalnom, ali je za veliki broj građana također ostala nelegitimnom.

Apostrofirali smo samo neke negativne posljedice ovakva statuta. Daljnja elaboracija odvela bi nas u drugu krajnost. Zato ipak treba barem spomenuti još njih nekoliko, kao što su: sporo i neučinkovito donošenje odluka Gradskog vijeća i gradonačelnika; nefunkcionalnost i neučinkovitost gradske vlasti; održavanje paralelizma i podijeljenosti grada; povreda više međunarodnih akata i vrela o građanskim i ljudskim pravima i slobodama, pretvaranje privremenog Statuta u trajni, i slično.

7. Uzroci i posljedice neprovođenja Odluke Ustavnoga suda

Nakon što je donesena i objavljena Odluka Ustavnoga suda dobri poznavatelji prilika u Mostaru, raspoloženja ključnih aktera i odnosa snaga u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine te Gradskom vijeću Mostara, kao i vrsni pravni eksperti s kojima je kontaktirao autor ovoga priloga i ujedno član ekspertne skupine koju je formiralo Gradsko vijeće, tvrdili su da je ta Odluka teško provediva, dok je za druge bila potpuno neprovediva. Međutim, vrijedilo je pokušati upravo zbog štetnih posljedica koje je prestanak mandata Gradskog vijeća, a potom izostanak lokalnih izbora samo u Mostaru, imao po stanje u gradu, međunacionalne odnose i političke prilike. Ponuđena su moguća rješenja, koja su uz malo više pravničke tolerancije i fleksibilnosti obećavala prolaznost i prihvatljivost. To se ipak nije dogodilo, primarno zbog nepostojanja političke volje, s jedne, i formalno-pravnog pristupa problemu, s druge strane. Više je ozbiljnih uzroka, a još više štetnih posljedica neprovođenja ove Odluke. U daljem izlaganju pokušat ćemo ukazati samo na one koje nam se čine najvažnijim.

7.1. Uzroci neprovođenja odluke Ustavnoga suda

- a) *Odsustvo političke volje.* Kada je politika nadređena pravu, a pravni argumenti ciljevima i interesima relevantnih političkih subjekata, nema toga pravnoga stručnjaka koji može zadovoljiti očekivanja. U konkretnom slučaju izostala je podjednaka politička volja relevantnih političkih stranaka koje imaju dominantnu većinu u strukturi Gradskoga vijeća, za iznalaženje kompromisnog rješenja. Poznato je da je Odluka suda dočekana s priličnim nezadovoljstvom jedne strane zato što nisu prihvaćeni svi prijedlozi podnositelja zahtjeva za ocjenu ustavnosti, a s izraženim nezadovoljstvom i potpunom odbojnošću druge strane, zato što su poništene odredbe bile za nju korisnije od onoga što je mogla očekivati novim rješenjima. Međutim, odsustvo političke volje nije dominiralo samo na lokalnoj, već također i na državnoj razini, s obzirom na odnos snaga u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, koja ni do dana današnjeg nije postupila po nalogu Ustavnoga suda, niti promijenila poništene odredbe Izbornoga zakona Bosne i Hercegovine. Zbog toga su te odredbe za njega ipak ostale legalne. Međutim, iako legalne, za pokretače postupka i dalje su ostale nelegitimne.

¹⁰ Za odlučivanje o ovom uvodnom dijelu Odluke visokog predstavnika Ustavni sud se oglasio nenadležnim.

- b) *Manjkavost, nedosljednost i proturječnost Odluke Ustavnoga suda.* Uz sva uvažavanja treba napomenuti da nitko nije nepogrješiv, pa ni Ustavni sud kao najviša sudbena instanca u državi. Predmetnom Odlukom on je kao neustavne poništio odredbe čl. 7 st. 1 i 3; čl. 17 st. 1 i čl. 38 st. 1.¹¹ Učinio je to u dva niža pravna akta: Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine i Statutu Grada Mostara. Međutim, ostavio je na snazi istovjetne odredbe koje je visoki predstavnik propisao u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Na tu nespornu pravnu činjenicu pozvali su se eksperti jedne strane, tvrdeći da su ustavno-pravne norme, po hijerarhiji pravnih akata, norme višeg ranga i da je bezvrijedno i nelogično mijenjati norme nižih akata ako Ustavni sud nije poništio istovjetne norme u višem aktu – Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. To je bio ključni razlog zbog kojeg je bio neuspješan rad ekspertne skupine pri Gradskom vijeću, a ujedno razlog zbog kojeg Povjerenstvo Gradskoga vijeća nije moglo izaći s jedinstvenim i za sve prihvatljivim prijedlogom rješenja. Iako nije nemoguće, teško je vjerovati da bi drukčije motrište mogla zauzeti ekspertna skupina pri Parlamentarnoj skupštini. Promatrana s tog formalno pravnog aspekta Odluka Ustavnoga suda je neprovediva. Takvo kruto, formalno-pravno stajalište imali su eksperti jedne od zainteresiranih strana u Gradskom vijeću. To je bio ključni razlog za konačan neuspjeh rada njegovog Povjerenstva. Tako će i ostati sve dok ostanu na snazi istovjetne, neponištene odredbe u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno dok one ne budu naknadno stavljene van snage. Tu su moguće tri rješenja od kojih ni jedno do sada nije niti pokušano. Prvo, da Ustavni sud eventualnom naknadnom revizijom ne ukine citirane odredbe i u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, kako ih je ukinuo u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine i Statutu Grada Mostara; *drugo*, da to učini Parlament Federacije u proceduri ustavnih promjena, tako što bi samo poništene odredbe bile brisane iz Ustava; ili *treće*, da visoki predstavnik sam povuče poništene odredbe u sva tri akta, onako kako ih je i nametnuo. Dok se to ne učini, ili ne postigne dogovor ključnih političkih čimbenika, držimo iluzornu svaku raspravu o izmjeni Statuta i Izbornog zakona usmjerenu na provedbu Odluke ustavnoga suda Bosne i Hercegovine.
- c) *Pogrešna adresiranost na provoditelje Odluke.* Ustavni je sud ispravno obvezao Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine da u ostavljenom roku izmijeni poništene odredbe u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine. Međutim, pogrešno je obvezao Gradsko vijeće Grada Mostara, jer ono nikada nije usvojilo Statut, niti poništene norme. Sve dotle, Statut je akt visokog predstavnika, pa je logično da Gradsko vijeće ne može poništavati norme koje ono nije donijelo, niti usvojilo.
- d) *Povezanost poništenih normi s drugim normama koje su ostavljene na snazi.* Niz drugih odredbi u Statutu Mostara nije poništen a povezan je s onima koje to jesu, pa je morala postojati dobra politička volja da se one prilagode novom stanju, ali je i ona izostala. Dapače, to su bili dodatni razlozi da Povjerenstvo Gradskog vijeća ne predloži jedinstveno rješenje, pa su prema njemu upućeni svi različiti prijedlozi zainteresiranih strana i njihovih eksperata.

¹¹ V. Odluku Ustavnoga suda BiH br. U 9/09 od 26. 11. 2010.

7.2. Posljedice neprovođenja odluke Ustavnoga suda

Neprovođenje Odluke Ustavnoga suda prouzročilo je veći broj negativnih posljedica koje su na sceni od donošenja Odluke pa sve do danas. Njihova štetnost od neprocjenjivog je obujma, a vjerojatno nikada neće biti izučena ni egzaktno procijenjena. Po mišljenju autora, te negativne posljedice bile su uglavnom sljedeće:

- a) *Slabljenje autoriteta pravne države.* U svakoj pravnoj državi pravo je stabilizator društvenih odnosa i izraz njezine spremnosti da realizira načelo pravde i pravednosti u državi i društvu. Vladavina prava i zakona kao izraza objektivne volje zakonodavca temeljni je postulat pravne države. Zato „primjena načela vladavine prava i vladavine zakona priskrbljuje državi atribut pravne države, kao što s druge strane kršenje prava i zakona ugrožava takav status državi i narušava njezin ugled pred međunarodnom i domaćom javnošću.“¹²
- b) *Podrivanje autoriteta Ustavnoga suda i rušenje načela ustavnosti i zakonitosti.* Ako je Ustavni sud države primarni i najvažniji čuvar Ustava, kao temeljnog pravnog i političkog akta pravnog poretka, s kojim svi drugi izvedeni akti moraju biti u potpunoj suglasnosti, i ako je on okosnica cjelokupnog pravnog poretka, onda je njegova Odluka morala biti provedena, bez obzira na sve teškoće. Pa ipak nije. Nažalost, Ustavni sud Bosne i Hercegovine ne raspolaže instrumentima da ih sam provede, pa djeluje tek samo snagom vlastita autoriteta, prema drugim institucijama političkog i pravnog sustava. Pogotovo je to onda slučaj kada su u pitanju ustavni ili niži akti i norme, jer Ustavni sud nije ni ustavotvorac ni zakonodavac, pa zato nema ingerencije normirati društvene odnose. Međutim, Ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini preopterećeni su rješavanjem pravnih sporova koje pokreću političke stranke i druge institucije uvijek kada trebaju dobiti na vremenu da bi se produžila važnost normi koje im idu u prilog. Štoviše, u pravnoj praksi Bosne i Hercegovine javlja se i zloraba te mogućnosti, osobito onda kada se pokreću postupci tobožnje zaštite vitalnog nacionalnog interesa, samo da bi se dobilo na vremenu i zadovoljio neki uži parcijalni interes pokretača ocjene ustavnosti pravnih akata ili političkih odluka. Masovno neprovođenje odluka ustavnih sudova prijeti narušavanju autoriteta ustavnoga sudstva i pravosuđa općenito. To također povećava nezadovoljstvo i nepovjerenje građana u ustavni i pravosudni poredak. Čini nam se da se u konkretnom slučaju to već dogodilo. Sudbena vlast mora biti neovisna od političke, a politička vlast mora štiti autoritet Ustavnoga suda kao najviše sudbene institucije. Neprovođenje odluka Ustavnoga suda nije u funkciji stjecanja i očuvanja atributa pravne države.
- c) *Lišavanje izbornog prava, nejednakost i nezadovoljstvo građana.* O ovome je djelomično bilo naprijed raspravljeno. Pravo na izbore jedno je od temeljnih građanskih i političkih prava i sloboda, zajamčenih međunarodnim pravnim aktima kao izvorima prava. Neprovođenjem izbora samo u Mostaru njegovi su građani lišeni toga prava. To je urodilo njihovim nezadovoljstvom, koje nije javno manifestirano građanskim neposluhom ili javnim demonstracijama, nego strpljivim čekanjem da se ta nepravda ispravi. Dotle, cjelokupan pravni i politički sustav i njihove institucije, a osobito zastupnici izabrani u općinska, kantonalna, federalna i državna zakonodavna i druga tijela

¹² B. Žepić/D. Mihaljević, *Pravni i politički sustav Bosne i Hercegovine*, Mostar 2013, ss. 68-69.

vlasti, u očima oštećenih građana ne mogu dobiti prolaznu ocjenu. A, povjerenja građana u vlastite predstavnike izabrane u državne institucije vlasti, sve je manje.

- d) *Paraliza rada Gradskog vijeća i gradske uprave.* Gradsko vijeće kojem je istekao mandat pokušalo ga je samo sebi produžiti. Tu nakanu svojom je odlukom s pravom zaustavio visoki predstavnik. Međutim, sve odluke za koje je nadležno Gradsko vijeće, a koje su osnova za djelovanje i postupanje organa uprave općine i Grada Mostara, na čekanju su, a lokalna javna vlast nije u funkciji sve dok to novim izborima ne bude otklonjeno.
- e) *Porast međunacionalnih tenzija i napetosti.* Neprovođenje odluka Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine, neuspjeh ekspertnog Povjerenstva i Gradskog vijeća, izostanak zakonodavne aktivnosti Parlamentarne skupštine koja se gotovo oglušila na ovu sudbenu presudu, (iako ju je Ustavni sud obvezao na postupanje i dovoljno širokom roku), negativno su se odrazile na međuetničke i međunacionalne odnose. Traženje odgovora tko je zakazao i tko je kriv, kada to ne čine država i institucije političkog i pravnog sustava, postaje preokupacijom građana. U konkretnom slučaju Bosne i Hercegovine sve se to prenosi na nacionalni plan i podrija međusobno povjerenje, a potencira porast međusobnog nepovjerenja, netolerancije i napetosti.
- f) *Beskorisno potrošeno vrijeme, sredstva i trud.* Održani su brojni sastanci, savjetovanja i rasprave na svim razinama vlasti. Angažirani su najbolji strani i domaći stručnjaci, ali i brojni njihovi suradnici, te administrativno pomoćno osoblje. Potrošeno je mnogo radnog vremena te finansijskih i drugih sredstava. Problem je ipak ostao neriješen, a Odluka neprovedena. Time je napravljena nesrazmjerna i neprocjenjiva šteta.

Svakako da bi nas dalja navedenih i drugih posljedica odvela u drugu krajnost, pa se zato nećemo upuštati u širu i dublju znanstvenu i stručnu elaboraciju ovoga pitanja.

8. Zaključak

Na osnovu stečenog iskustva i znanstveno stručne spoznaje ustvrdio bih da je Grad Mostar nepotrebno i nezasluženo izdvojen od ostalih jedinica lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini, radi čega je u cjelokupnom poratnom vremenu izdvojeno tretiran, postavši tako nezasluženo i neopravdano „Grad slučaj“. Genezu njegovih problema i nezadovoljstva svih njegovih građana, bez obzira na naciju, vjeru i politička opredjeljenja, nalazimo već u Rimskom, Washintonskom i Daytonskom mirovnom sporazumu, a nastavak u ustavima države i Federacije Bosne i Hercegovine, te odlukama institucija pravnog i političkog sustava na svim razinama vlasti. Mostar nije ključ rješenja ni za Federaciju Bosne i Hercegovine, ni za državu, kako su to neki isticali. Ključ rješenja je sveobuhvatna i temeljita ustavna reforma, koja bi osigurala potpun jednak status mostarske lokalne zajednice sa svim drugim jedinicama lokalne uprave i samouprave u zemlji, kao što je to izričito predviđeno Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Brojni su uzroci neprovođenja Odluke Ustavnoga suda. Uvjerenja smo da, prije svega, nije bilo niti danas ima političke volje ključnih faktora odlučivanja da se ona provede. To je na drugoj strani imalo goleme štetne posljedice. Međutim, postojali su i argumentirani formalno-pravni razlozi njezine manjkavosti, proturječnosti i nedosljednosti. Sažeti su u činjenici da Ustavni sud nije poništio istovjetne odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koje je poništio u nižim aktima: Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine i Statutu Grada Mostara. To je predstavljalo

uporišnu točku za sve one koji su imali interes blokirati njezino provođenje. Smatramo korisnim svaki dalji dijalog te racionalnu, argumentiranu i dobronamjernu nakanu usmjerenu stvaranju povoljnog ozračja i traženju adekvatnog sadašnjeg, ali i budućeg rješenja za Grad Mostar, njegove narode i građane. Ipak, čini nam se da je pravo i potpuno rješenje gotovo nemoguće postići parcijalnim poboljšanjima Statuta, već prethodnim temeljitim ustavnim reformama na razini Federacije i države Bosne i Hercegovine, a potom posve novim Statutom Grada Mostara.