

Nurko Pobrić*

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – utjecaj na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara

Sadržaj

1. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine – šta je odlučeno tom Odlukom
2. Da li su bili mogući izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara?
3. Ima li Grad mostar Gradsko vijeće?
4. Zaključak

1. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine – šta je odlučeno tom Odlukom

Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (podnosilac zahtjeva) podnio je 16. septembra 2009. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6 i 19.7 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine¹ i odredbi čl. VI.C st. 4 i 7 Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine², st. 1 uvodnog općeg dijela i st. 2 Odluke Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu kojom se proglašava Statut Grada Mostara i odredbi čl. 7, 15, 16, 38, 44 i 45 Statuta Grada Mostara³.

Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine⁴, odlučeno je i sljedeće:

„Utvrđuje se da čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i čl. 17 st. 1 Statuta Grada Mostara u dijelu u kojem glasi: „U svakom gradskom području se biraju po tri (3)

* Autor je sudija Kantonalnog suda u Mostaru i suradnik FCJP.

¹ 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.

² Sl. nov. FBiH 9/04.

³ Sl. gl. Grada Mostara 4/04.

⁴ Sl. gl. BiH 48/11.

vijećnika nisu u skladu sa čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da odredbe čl. 19.2 st. 1 i 3, te čl. 19.4 st. 2 do 8 Izbornog zakona i čl. 17 st. 1 Statuta Grada Mostara u dijelu koji glasi: 'U svakom gradskom području biraju se po tri (3) vijećnika' nisu u skladu sa čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da izmijeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona u skladu sa ovom odlukom u roku od šest mjeseci nakon objavljivanja ove odluke u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da čl. 7 st. 1 i 3, čl. 15 st. 2, čl. 17 st. 1 i čl. 38 Statuta Grada Mostara nisu u skladu s čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s čl. 25 b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Gradskom vijeću Grada Mostara da obavijesti Ustavni sud o koracima koje će preduzeti da uskladi Statut Grada Mostara s Ustavom Bosne i Hercegovine u roku od tri mjeseca nakon objavljivanja u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine i amandmana koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine da bi uskladila Izborni zakon s Ustavom Bosne i Hercegovine u skladu s ovom odlukom.

Do tada, dalji postupak po zahtjevu Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 7 st. 1 i 3, čl. 15 st. 2, čl. 17 st. 1 i čl. 38 st. 1 Statuta Grada Mostara *se odlaže*.“

Odbijajući i odbacujući dio Odluke Ustavnog suda neću citirati.

Iz izreke Odluke Ustavnog suda posve je jasna obaveza Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – da u određenom roku izmijeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona. Međutim, iz izreke Odluke Ustavnog suda, na prvi pogled, nije sasvim određeno (u sadržajnom pogledu) utvrđena obaveza Gradskog vijeća Grada Mostara u pogledu izmjena i dopuna neustavnih odredbi Statuta Grada Mostara. Izreka Odluke Ustavnog suda u odnosu na obaveze Gradskog vijeća Grada Mostara postaje jasnija uvidom u tekst tačke 84 i tačke 85 obrazloženja te Odluke. U tački 84 obrazloženja Odluke se navodi: „Kada to bude učinjeno (kada Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine izmijeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona, op. aut.) *možda će biti neophodno* (u zavisnosti od konteksta izmjena Izbornog zakona koje će Parlamentarna skupština usvojiti) da Gradsko vijeće Grada Mostara izvrši izmjene *u nekim ili u svim* od slijedećih članova: čl. 7 st. 1 i 3, čl. 15 st. 2, čl. 17 st. 1 i čl. 38 st. 1 Statuta kako bi uskladili Statut s izmjenama Izbornog zakona. Trenutno, oni dovode do rezultata koji nije u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine iz istih razloga koji su navedeni ranije u vezi sa čl. 19.2 st. 1 i 3 Izbornog zakona.“ U tački 85 obrazloženja Odluke se kaže:

„Međutim, trenutno *je nemoguće predvidjeti da li će biti potrebne* bilo kakve izmjene Statuta Grada Mostara te, ukoliko budu, u kakvom obliku. Zbog toga Ustavni sud *odlaže ovaj aspekt zahtjeva sine die*, ali nalaže Gradskom vijeću Grada Mostara *da izvijesti Ustavni sud u roku od tri mjeseca* od dana objave izmjene koje Parlamentarna skupština izvrši u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine u Službenom glasniku Bosne i Hercegovineo *koracima preduzetim* kako bi se Statut Grada Mostara uskladio s Ustavom Bosne i Hercegovine. Potom će Ustavni sud odlučiti da li je neophodno vratiti ovaj

predmet na daljnje razmatranje. Dakle, Ustavni sud *je trenutno djelimično riješio* zahtjev podnosioca u ovom dijelu.“

Može se postaviti pitanje – koje i kakve su pravne obaveze Gradskog vijeća Grada Mostara u odnosu na utvrđenja u Odluci Ustavnog suda koja se odnose na Statut Grada Mostara? Trenutno⁵, pravne obaveze Gradskog vijeća Grada Mostara ne postoje iz razloga što Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u roku navedenom u Odluci Ustavnog suda (a ni do sada)⁶, nije izmijenila i dopunila neustavne odredbe Izbornog zakona.

Na sjednici održanoj 18. januara 2012. godine, u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 9/09, na osnovu čl. VI/3 a) Ustava Bosne i Hercegovine, čl. 59 st. 2 alineja 3, čl. 63 st. 5 i 6 i čl. 74 st. 6 Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine⁷ Ustavni sud je donio rješenje kojim je utvrdio da odredbe Izbornog zakona navedene u Odluci Ustavnog suda *prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja rješenja u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine*. Rješenje je objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine⁸, što znači da su odredbe Izbornog zakona čija je neustavnost utvrđena Odlukom Ustavnog suda *prestale važiti dana 28. februara 2012. godine*. Sasvim je očito, da iz naprijed navedenih razloga (posebno iz navoda izreke Odluke Ustavnog suda), odredbe Statuta Grada Mostara za koje je Ustavni sud utvrdio da nisu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, *nisu prestale važiti*. Pozitivitet neustavnim normama Statuta Grada Mostara „produžio“ je (za sada) na neodređeno vrijeme Ustavni sud.

U ovom tekstu neću analizirati (zanimljive) stavove Venecijanske komisije i Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu koji su u postupku ocjene ustavnosti Izbornog zakona i Statuta Grada Mostara, učestvovali u svojstvu *amicus curie*. Takođe se neću osvrnuti ni na zaključke, odnosno razloge (argumentaciju) Ustavnog suda koji su dati u obrazloženju Odluke, niti na navode iz izdvojenih mišljenja troje sudija Ustavnog suda. Fokus analize u prilogu biće usmjeren ka odgovoru na dva pitanja: 1) da li su lokalni izbori u Gradu Mostaru mogli biti raspisani i održani kad i u ostalim jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini⁹ i 2) s obzirom da izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara nisu održani, kakav je status „bivšeg“ Gradskog vijeća – da li taj organ i poslije isteka mandata može vršiti funkciju (nadležnosti) koje po Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, određenim zakonima i Statutu Grada Mostara ima.

2. Da li su bili mogući izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara?

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK) nije raspisala izbore za Gradsko vijeće Grada Mostar koji su se održali u svim jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 7. oktobra 2012. godine. Razlog za neraspisivanje (i neodržavanje) izbora za Gradsko vijeće Grada Mostara (taj razlog je prihvaćen kao razumljiv „sam po sebi“) je što Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije u datom roku izmijenila i dopunila Izborni zakon u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a koja obaveza (za Parlamentarnu Skupštinu Bosne i Hercegovine) je proizilazila iz navedene Odluke Ustavnog suda.

⁵ Tekst pisan 29. 07. 2013.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Sl. gl. BiH* 6/05, 64/08 i 51/09.

⁸ *Sl. gl. BiH* 15/12.

⁹ Krajnji rok za raspisivanje lokalnih izbora bio je 10. 05. 2012, a izbori su održani 07. 10. 2012.

Moj stav, i pored naprijed opisane „pravne situacije“, glasi da je bilo moguće raspisati i održati izbore za Gradsko vijeće Grada Mostara, istovremeno kada i izbore u ostalim jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i da bi ti izbori posjedovali kvalifikativ zakonitih izbora. Smatram da je ovaj stav pravno zasnovan. Tačno je da je Ustavni sud rješenjem od 18. januara 2012. godine utvrdio da odredbe Izbornog zakona koje su proglašene neustavnim prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja rješenja u Službenom glasniku BiH¹⁰. Međutim, Ustavni sud nije donio, niti je, s obzirom na karakter Odluke, mogao donijeti rješenje o prestanku važenja odredbi Statuta Grada Mostara koje su proglašene neustavnim, *što znači da te odredbe važe* i da su se mogle primjenjivati u postupku izbora vijećnika za Gradsko vijeće Grada Mostara. Uz istaknuto, neophodno je naznačiti da nisu proglašene neustavnim (pa, stoga, nisu prestale ni važiti) *osporene* (od strane podnosioca zahtjeva) ni odredbe čl. 19.5 i 19.6 Izbornog zakona kojima se uređuje postupak dodjele vijećničkih mandata u Gradskom vijeću Grada Mostara. Takođe, nije proglašen neustavnim (neusklađenim sa Ustavom Bosne i Hercegovine) *osporeni* čl. VI. C st. 4 i 7 Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.¹¹

Odredbe članova Izbornog zakona koje su prestale važiti, sadržajno su istovjetne odredbama Statuta Grada Mostara koje su proglašene neustavnim, ali *koje nisu prestale važiti*. Zapravo, odredbe Izbornog zakona koje su proglašene neustavnim (i koje su prestale važiti) bile su nepotrebne, s obzirom da i odredbe tog Zakona u čl. 1.1 propisuju da se Izbornim zakonom uređuje izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, *te utvrđuju principi* koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Zapravo, u datom slučaju zakonodavac (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) je „ušao“ u domen prava na autonomnu regulaciju jedinica lokalne samouprave - u konkretnom slučaju u domen prava na autonomnu regulaciju Grada Mostara.

Iz navedenog slijedi: U vrijeme kada su se trebali raspisati i održati izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara nije postojao „nedostatak normi“ (pravne praznine) u relevantnim propisima, odnosno postojali su važeći ustavni, zakonski i statutarni propisi (set propisa) na osnovu kojih su se mogli raspisati i održati izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara. Svakako, da su izbori bili raspisani i održani, bilo bi za očekivati (zbog Odluke Ustavnog suda) da se ti izbori, iz ugla određenih pravno-političkih vrijednosti, kao i „legitimacijskih osnova“, osporavaju. No, smatram da bi legalnost tih izbora bila potpuno pravno odbranljiva, odnosno da bi ti izbori bili sasvim legalni.

3. Ima li Grad Mostar Gradsko vijeće?

Centralna Izborna Komisija zbog Odluke Ustavnog suda nije raspisala izbore za Gradsko vijeće Grada Mostara, niti su se izbori održali. Zbog toga je Grad Mostar „ostao“ bez Gradskog vijeća. U vezi s navedenim postavljenim pitanjem („Ima li Grad Mostar Gradsko vijeće?“) potrebno je imati u vidu i odredbe čl. 13.11 Izbornog zakona u kome je propisano da mandat općinskog vijeća, skupštine općine, gradskog vijeća, skupštine grada, odnosno kantonalne skupštine traje

¹⁰ V. bilj. 8.

¹¹ Odredbama čl. VI.C st. 4 Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisano je: „Gradska područja su izborne jedinice. Statutom se određuje sastav Gradskog vijeća, a izborni postupak regulira Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Statutom na način koji može odstupati od uvjeta propisanih u čl. VI.A ovog Ustava“.

četiri godine. Izborni zakon u čl. 13.11 niti bilo u kome drugom članu nije regulirao situaciju kada je gradskom ili općinskom vijeću istekao mandat, a izbori za novo gradsko ili općinsko vijeće nisu raspisani i održani. U odnosu na spomenutu situaciju, u Izbornom zakonu postoji pravna praznina, i to tzv. tehnička, a ne vrijednosna pravna praznina. „Tehnička praznina je nedostatnost normativnog zahvaćanja nekog pravnog odnosa, tj. slabo normativno reguliranje.“¹² Pravna praznina u pravu popunjava se tumačenjem. Identifikacija pravne praznine u nekom zakonu još uvijek ne znači da ona neće biti popunjena primjenom drugog zakona ili normi iz drugog izvora.¹³

Centralna Izborna Komisija je odredbu čl. 13.11 Izbornog zakona protumačila dogmatsko-pozitivističkim pristupom koji se zasniva „na naivnom uverenju njegovih pristalica da je u normi potpuno jasno jezički izražena zakonodavčeva volja, zbog čega tumačenje prava nije ništa drugo do obično mehaničko-silogistička primena pravne norme u konkretnom slučaju, tj. jedan pasivni *vox legis*“.¹⁴ U konkretnom slučaju izostalo je i tzv. autentično tumačenje – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (kao normotvorac), nije protumačila smisao „vlastitih“ odredbi iz čl. 13.11 Izbornog zakona. Pravnu prazninu u čl. 13.11 Izbornog zakona, trebalo je popuniti tumačenjem. (Svakako, navedena pravna praznina mogla je biti popunjena i intervencijom zakonodavca u čl. 13.11 Izbornog zakona, na način „doregulacije“ nedostatno reguliranog pravnog odnosa).

Ciljno tumačenje, ili argumentacija po cilju, jeste glavni način razumijevanja normi, kojim se konačno dolazi do zaključka o najboljem značenju pravnih normi. „Sva ostala pravila tumačenja njemu su podređena i njemu služe.“¹⁵ Pravna norma je uvijek sredstvo za postizanje nekih i nečijih ciljeva (*telos*-cilj), nekih ili nečijih vrijednosti i interesa. Stoga, od svih mogućih značenja jedne norme najbolje je značenje ono koje najpotpunije ostvaruje njen cilj, razlog njenog postojanja (*ratio legis*).

Da li je cilj ustavotvorca (i zakonodavca) bio da grad (u našem slučaju Grad Mostar) uvijek ima gradsko vijeće koje funkcioniра, odnosno koje vrši svoje nadležnosti. Ili je, možda, cilj ustavotvorca (i zakonodavca) bio, da u određenim situacijama grad (Grad Mostar) uopće nema Gradsko vijeće, niti supstituirajući mu organ? Ciljnim i sistematskim tumačenjem odgovarajućih pravnih normi (koje ćemo navesti) može se pouzdano doći do zaključka da je cilj ustavotvorca (i zakonodavca) da grad (Grad Mostar) uvijek ima funkcionirajuće Gradsko vijeće. Naravno, pod pretpostavkom da se radi o „razumnom“ ustavotvorcu (zakonodavcu).

Naime, u čl. VI.A.(5) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je postojanje gradskog vijeća (ni u kojoj situaciji nije propisano njegovo nepostojanje) i njegove nadležnosti, a čl. VI.C.4) istog Ustava propisano je (za Grad Mostar): „Gradska područja su izborne jedinice. Statutom se određuje sastav Gradskog vijeća, a izborni postupak se regulira Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Statutom na način koji može odstupiti od uvjeta propisanih u čl. VI.A. ovog ustava“. U tački 2) navedenog člana Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je „da Grad Mostar ima nadležnosti općine“. Prema tome, bez Gradskog vijeća, Grad Mostar ne može donositi brojne odluke koje su značajne za Grad i stanovnike Grada Mostara. Ne postoji

¹² N. Visković, *Teorija države i prava*, Zagreb 2001, s. 235.

¹³ Z. Stefanović, Identifikacija pravnih praznina, *Pravni zapisi*, 1/2013 Beograd, ss. 9 i 10.

¹⁴ D. M. Mitrović, *Teorija države i prava*, Beograd 2010, s. 484.

¹⁵ Visković (bilj. 12), s. 250.

moćnost (ustavna i zakonska) da nadležnost Gradskog vijeća preuzme neki drugi organ Grada.¹⁶ Dakle, da ponovim, po mome mišljenju, cilj ustavotvorca (i zakonodavca) je da Grad Mostar stalno ima funkcionirajuće Gradsko vijeće, a da je manje važan cilj da mandat vijećnika u Gradskom vijeću traje četiri godine, bez izuzetka, i u svim mogućim okolnostima, pa i u okolnostima koje su društveno i politički atipične, nepredvidive, vanredne i sl. Prema tome, Gradsko vijeće Grada Mostara, čijim vijećnicima je istekao četverogodišnji mandat, treba da funkcionira i obavlja svoje ustavne, zakonske i statutarne nadležnosti do izbora novog Gradskog vijeća. Ovakav zaključak proizilazi iz volje ustavotvorca i zakonodavca (*ratio legis*), a do njega (navedenog zaključka) može se doći ciljnim i sistematskim tumačenjem odgovarajućih ustavnih i zakonskih normi. Ustav i zakoni ne sadrže norme iz kojih bi se izveo drugačiji zaključak. Bez postojanja i funkcioniranja Gradskog vijeća, ni Grad Mostar, kao jedinica lokalne uprave i samouprave, ne može funkcionirati. Sadašnje „funkcioniranje“ Grada Mostara (bez funkcioniranja Gradskog vijeća), je svojevrsna „političko-pravna“ imitacija Grada Mostara, koja ima izuzetno naglašene štetne posljedice za sve stanovnike grada.

Na pitanje iz tačke 3 ovog priloga – ima li Grad Mostar Gradsko vijeće, odgovor je: Grad Mostar ima Gradsko vijeće koje ne funkcionira. Razlozi za nefunkcioniranje Gradskog vijeća nisu pravne, nego političke prirode.

4. Zaključak

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine¹⁷, po svom sadržaju (a i zbog neizvršenja od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine) nije mogla imati utjecaja na (ne)raspisivanje i (ne)održavanje izbora za Gradsko vijeće Grada Mostara, razlozi su navedeni, te su ti izbori trebali biti raspisani i održani istovremeno kada su održani lokalni izbori u Bosni i Hercegovini. Kako to neosnovano nije učinjeno, to se pravilnim tumačenjem (ciljnim i sistematskim) odgovarajućih ustavnih i zakonskih odredbi može izvesti sasvim uvjerljiv pravni zaključak, da Gradsko vijeće Grada Mostara kome je istekao četverogodišnji mandat treba nastaviti svoje funkcioniranje (vršiti ustavne, zakonske i statutarne nadležnosti) do izbora novog Gradskog vijeća.

¹⁶ Izuzetak je propisan u čl. 18 st. 3 Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. FBiH* 49/06, kada gradsko vijeće u propisanom roku ne usvoji budžet, gradonačelnik može „proglasiti“ budžet za tekuću godinu, što je i učinjeno u Gradu Mostaru za ovu godinu.

¹⁷ Odluka br. U 9/09 od 26. 11. 2010.

Summary

In this text author pointed out the influence of a Decision of Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on election of members of Municipality Council of city of Mostar. The author expresses his attitude that the Decision of Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina was not legal recommendation for managing local elections in Municipality of Mostar. But, since elections are not held, the opinion of author is (for which he is providing the legal arguments) that by the relevant interpretation of constitutional and statutory provisions could be reached reliable legal conclusion that the Municipality Council of the Mostar, which four-year term has expired, may continue its functioning and fulfill its obligations under its jurisdiction until a new Municipality Council is elected, and such functioning is based on the principles of constitutionality and legality.

Rezime

U ovom tekstu autor je ukazao na utjecaj Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara. Iskazao je stav da ta Odluka nije bila prepreka pravne prirode za održavanje lokalnih izbora u Gradu Mostaru. Ali, s obzirom da izbori nisu održani, autor je mišljenja (za koje je naveo pravnu argumentaciju) da se odgovarajućim tumačenjem ustavnih i zakonskih odredbi može izvesti pouzdan pravni zaključak da Gradsko vijeće Grada Mostara kome je istekao četvorogodišnji mandat može nastaviti funkcioniranje i izvršavati obaveze iz svoje nadležnosti do izbora novog Gradskog vijeća, te da je takvo funkcioniranje zasnovano na principima ustavnosti i zakonitosti.