

Suad Arnautović*

Politička predstavljenoš u Mostaru – od etničkog ka teritorijalnom i građanskom

Sadržaj

1. Uvod
2. Izborni zakon BiH
3. Ustav Federacije BiH – Poglavlje VII i IX
4. Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona
5. Statut Grada Mostara
6. Mostar – Kuda dalje?
 - 6.1. Model 1
 - 6.2. Obrazloženje Modela 1
7. Zaključak

1. Uvod

U oktobru 2012. godine jedino u gradu Mostaru nisu održani lokalni izbori, dakle u terminu u kojem je u svim drugim jedinicama lokalne samouprave u BiH omogućeno da birači daju svoj glas i da tako izaberu svoja legalna i legitimna predstavnička tijela oličena u direktno izabranim članovima općinskog/gradskog vijeća (skupštine) i načelniku/gradonačelniku s mandatom od četiri godine. Razlozi neodržavanja izbora u Mostaru su, također, poznati i nije mi namjera o tome vršiti produbljeniju elaboraciju osim koliko je to potrebno da bi se argumentiralo jedno od mogućih rješenja za izlazak iz tog „začaranog mostarskog kruga“.¹ Ovaj rad ima za cilj nešto drugo: ponuditi rješenje za izbor legitimnih političkih predstavnika u Gradu Mostaru u skladu sa odlukom Ustavnog suda BiH u predmetu U 9/09.

Odmah želim napomenuti da prijedlog koji će ovdje biti elaboriran nema namjeru prejudicirati budući ustavno-pravni položaj Mostara. Namjera mi je da predložim model čijom implementacijom bi se stvorili uvjeti za izbor legitimnih političkih predstavnika u Gradskom vijeću. Potom bi jedan od prvih zadataka bio da usaglase optimalnu, a to znači dugoročnu političku, odnosno ustavno-pravnu organizaciju Grada Mostara.

* Autor je član Centralne izborne komisije BiH i suradnik FCJP.

U iznalaženju tog rješenja potrebno je odgovoriti na dilemu ko je u novonastaloj situaciji pravno odgovoran i legitimiran (ko ima aktivnu legitimaciju) da predlaže i usvaja izborna pravila za Grad Mostar? Da li je to isključivo Parlamentarna skupština BiH kako je naloženo u Odluci Ustavnog suda BiH ili postoji i odgovornost (i nadležnost) nižih organa kao što je Parlament Federacije BiH i/ili Gradsko vijeće Grada Mostara? Za odgovor na ova pitanja potrebno je prethodno osvrnuti se na pravni osnov kojim je regulirana ustavno-pravna pozicija Grada Mostara i dosadašnji (osporeni) model izbora političkih predstavnika u ovoj lokalnoj zajednici. U pristupu rješavanja problema izbora u Gradu Mostaru potrebno je uobziriti činjenicu da je ova materija regulirana u nekoliko propisa: Izbornim zakonom BiH – Poglavlje 19; Ustavom Federacije BiH – čl. VII i čl. IX; Ustavom Hercegovačko-neretvanskog kantona, te Statutom Grada Mostara.

Zato ću u nastavku prvo dati osnovne konture pravnog utemeljenja izbora u Gradsko vijeće Grada Mostara i osvrt na odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U 9/09 od 26. novembra 2010. godine kojom su, prije svega, osporene određene odredbe Izbornog zakona BiH u vezi sa izborom vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara.

2. Izborni zakon BiH

Visoki predstavnik u BiH Paddy Ashdown je donio Odluku br. 181/04 od 28. januara 2004. godine kojom se proglašava Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH² kojom je nametnuo novo Poglavlje 19 Izbornog zakona BiH, odnosno čl. 19.1 do 19.7 Izbornog zakon BiH. Na taj način je napravljen presedan jer je tim činom u državni zakon (*sic*) uvedeno poglavlje i opisana procedura izbora samo u jednoj jedinici lokalne samouprave u BiH, a da to nije učinjeno niti za jednu drugu jedinicu lokalne samouprave u BiH, pa čak ni za glavni grad države BiH iako za to postoji jasan ustavni osnov sadržan u čl. I/5 Ustava BiH.

Implementacija ovih odredbi zakona izvršena je u dva navrata i to na Lokalnim izborima u BiH 2004. i Lokalnim izborima u BiH 2008. godine. Radi se o direktnoj primjeni zakona jer Statut Grada Mostara, koji je također nametnut od strane OHR-a, nikada nije adoptiralo Gradsko vijeće Mostara. Ustavni sud BiH je svojom Odlukom U 9/09 od 26. novembra 2010. godine utvrdio da odredba čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona BiH nije u skladu sa čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava BiH.³ Također, Ustavni sud BiH je istom odlukom utvrdio da odredbe čl. 19.2 st. 1 i 3, te čl. 19.4 st. 2 do 8 Izbornog zakona BiH nisu u skladu sa čl. II/4 Ustava BiH u vezi sa čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Istom odlukom Ustavni sud BiH je naložio Parlamentarnoj skupštini BiH da u roku od 6 mjeseci nakon objavljivanja ove odluke u Sl. gl. BiH izmjeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona BiH.

U ostavljenom roku od šest mjeseci, koji je počeo teći od dana objavljivanja Odluke Ustavnog suda BiH⁴, a istekao 16. decembra 2011. godine, Parlamentarna skupština BiH nije postupila u skladu sa odlukom Ustavnog suda BiH, pa je taj sud svojim Rješenjem br. U 9/09-RNI od 18. januara 2012. godine zaključio da Parlamentarna skupština nije u ostavljenom roku izmjenila i

² Sl. gl. BiH 4/04.

³ Integralni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcionih protokola (1966. i 1989), koji su sadržani u Aneksu I Ustava BiH - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH, vidi O. Ibrahimagić/S. Arnautović/Z. Seizović, *Politički sistem BiH*, Sarajevo 2000, ss. 356-387.

⁴ Sl. gl. BiH 48/11.

dopunila neustavne odredbe Izbornog zakona BiH u skladu sa predmetnom odlukom Ustavnog suda.

Ustavni sud je podsjetio da je svojom Odlukom br. U 9/09 od 26. novembra 2010. godine odredio način i rok za izvršenje odluke. Prema čl. VI/5 Ustava BiH, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće. Također, prema čl. 74. stav 1. Pravila Ustavnog suda, konačne i obavezujuće odluke Ustavnog suda dužno je poštivati svako fizičko i pravno lice, a prema stavu 2. istog člana, svi organi vlasti su dužni u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom provoditi odluke Ustavnog suda. Ustavni sud je, također, podsjetio da, u skladu sa čl. 63. stav 4. do 6. Pravila Ustavnog suda, odlukom kojom utvrđuje nesaglasnost odredaba zakona sa Ustavom BiH, Ustavni sud može donosiocu zakona odrediti rok za usaglašavanje koji ne može biti duži od šest mjeseci, te će, ako se u ostavljenom roku ne otkloni utvrđena nesaglasnost, svojom odlukom utvrditi da nesaglasne odredbe zakona prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja te odluke u Službenom glasniku BiH. S obzirom na to da Parlamentarna skupština BiH nije izvršila konačnu i obavezujuću Odluku Ustavnog suda broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine u ostavljenom roku, Ustavni sud BiH je, na osnovu čl. 59 st. 2 alineja 3, čl. 63 st. 5 i 6 i čl. 74 st. 6 Pravila Ustavnog suda BiH, odlučio kao u dispozitivu rješenja od 18. januara 2012. godine. U skladu sa čl. 74 st. 6 Pravila Ustavnog suda, navedeno rješenje je dostavljeno nadležnom Tužilaštvu BiH. Još jednom naglašavamo da su prema čl. VI/5 Ustava BiH, odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće.⁵

Podsjetimo, suština odluke Ustavnog suda BiH, *inter alia* odnosi se na nejednaku „vrijednost“ glasa svakog birača u Mostaru s obzirom da se u šest izbornih jedinica bira jednak broj vijećnika – po tri bez obzira na činjenicu što postoje znatne razlike u broju birača u svakoj od tih izbornih jedinica koji se kreću u rasponu od 7.460 (izborna jedinica gradskog područja 4), do 30.086 (izborna jedinica gradskog područja 5), kao i nemogućnost birača u Centralnoj zoni Grada Mostara da glasaju za kandidate iz ostalih 6 izbornih jedinica gradskog područja Grada Mostara. Praktično to izgleda tako da birač u svakoj od 6 izbornih jedinica gradskog područja dobija dva glasačka listića dok birač u Centralnoj zoni dobija samo jedan glasački listić.⁶

3. Ustav Federacije BiH – Poglavlje VII i IX

Poglavljem VII čl. 1 st. 3 Ustava Federacije BiH propisane su veličine gradskih vijeća u Federaciji BiH od najmanje 15 do najviše 31-og vijećnika. Podsjetimo da je odredbama Poglavlja 13 Izbornog zakona BiH, tačnije čl. 13.2 utvrđeno da općinska vijeća koja imaju broj birača veći od 20.000 broje između 25 i 31 vijećnika. Već spomenutom odlukom visokog predstavnika u BiH od 28. januara 2004. godine, kojom je nametnut Statut Grada Mostara čl. 14 tog Statuta utvrđeno je da Gradsko vijeće Grada Mostara broji 35 vijećnika. Ovaj Statut je stupio na snagu 15. marta 2004. godine. Kao što se zna do danas ovaj Statut nije usvojen od strane Gradskog vijeća Grada Mostara. Mišljenja smo da bi se broj vijećničkih mjesta u Gradskom

⁵ U ovom kontekstu interesantno je pratiti kako će se ova pravna stvar i evidentni sukob zakonodavne i (ustavno) sudske grane vlasti odvijati dalje, jer je ovo prvi puta u posdejtonskoj pravnoj praksi da Tužilaštvo BiH praktično istražuje i utvrđuje eventualnu krivičnu odgovornost zakonodavca u pogledu neizvršavanja odluke Ustavnog suda BiH.

⁶ O načelu jednakosti glasa u ostvarivanju biračkog prava vidi S. Arnautović, *Političko predstavljanje i izborni sistemi u BiH u XX stoljeću*, Sarajevo 2009, str. 289.

vijeću Grada Mostara morao uskladiti sa Izbornim zakonom BiH, a to znači da novo Gradsko vijeće broji maksimalno 31 mandat.

Važno je napomenuti da je visoki predstavnik u BiH 28. januara 2004. godine amandmansi izmjenio Ustav Federacije BiH i između ostalog amandmanom CI dodao novi čl. VI.C kojim je regulirao organizaciju Grada Mostara.⁷

Isto tako, potrebno je imati u vidu da je Ustavni sud Federacije BiH u dva navrata odlučivao o pitanjima vezanim za Grad Mostar. Presudom br. U 31/06 od 21. marta 2007. godine Ustavni sud Federacije BiH je utvrdio da je čl. 44 st. 1 i 3 Statuta Grada Mostara⁸ u neskladu sa Ustavom Federacije BiH. Nadalje, presudom U 11/98 od 16. jula 1998. godine Ustavni sud Federacije BiH je utvrdio da su čl. 64.a(3) st. 3, 64.b.(1) i 64.b(3) st. 2 amandmana I na Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona br. 01-IX-022-01/97 od 13. septembra 1997. godine u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

4. Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona

Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona je donijela 23. novembra 1996. godine,⁹ a objavljen je u istim novinama u br. 2/98.¹⁰ Amandmanom I na Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona kojeg je usvojila Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona 13. septembra 1997. godine¹¹, dodato je posebno poglavlje V.A Gradske vlasti. U čl. 64a (3) utvrđeno je da „*Grad ima gradsko vijeće čiji sastav čini jednak broj vijećnika iz svake općine, a broj vijećnika, postupak izbora i trajanje mandata utvrđuje se Statutom. Gradsko vijeće ne može imati manje od 15, a niti više od 30 vijećnika. U slučaju Grada Mostara, Gradsko vijeće nastaviti će raditi s postojećim brojem vijećnika, s tim da će se broj vijećnika uskladiti odredbama predhodnog stava, najkasnije do sljedećih lokalnih izbora. O specifičnostima, uključujući Centralnu zonu Grada Mostara voditi će se računa pri utvrđivanju broja vijećnika i postupka njihovog izbora*“. Istim Amandmanom utvrđeno je Poglavlje V.B Grad Mostar. Čl. 64b) st. 1 utvrđeno je da „*Grad Mostar čine šest općina i Centralna zona koja nije općina, ali je pod upravom gradskog vijeća sukladno odredbama Rimskog sporazuma. Granice šest gradskih općina i centralne zone su utvrđene Statutom grada Mostara od 07.02.1996. godine.*“

U istom članu st. 3 utvrđeno je da: „*Grad Mostar ima Gradsko vijeće čiji sastav čine vijećnici iz svake općine, a broj vijećnika, postupak izbora i trajanje mandata utvrđuje se statutom. Gradsko*

⁷ *Sl. nov. F BiH* 9/04, a u *Sl. nov. F BiH* 32/07 objavljena je Odluka kojom se ispravlja prevod zvanične Odluke visokog predstavnika u BiH kojim se proglašavaju izmjene i dopune Ustava F BiH.

⁸ *Sl. gl. Grada Mostara* 4/04.

⁹ *N. N. HNK/Ž* 1/97.

¹⁰ Ovdje treba napomenuti da je upotreba naziva „županija“ u više navrata presudama Ustavnog suda Federacije BiH proglašena neustavnom. O tome vidjeti presudu Ustavnog suda Federacije BiH br. U 29/98 od 11. 11. 1998, kojom su osporene odredbe Zakona o federalnim jedinicama (kantonima-županijama) objavljenim u *Sl. nov. F BiH* 9/96, zatim presudu Ustavnog suda F BiH br. U 11/97 od 20. 11. 1997. i 19. 02. 1998. objavljenju u *Sl. nov. F BiH* 24/98, zatim presudu br. U 7/98 od 07. 07. 1998; potom presudu br. U 25/98 od 10. 11. 1998; presudu br. U 24/98 od 10. 11. 1998; presudu br. U 13/99 od 04. 11. 1999; kao i presudu br. U 12/99 od 29. 03. 2000. Međutim, žilava politika HDZ-a nikada nije implementirala ove presude, pa su neustavni nazivi „župan“, „županija“ itd. i dalje u službenoj upotrebi u onim kantonima u kojima polugu vlasti drži HDZ. Ovakvom praksom je jasno iskazan stav o vladavini prava.

¹¹ *N. N. NHK/Ž* 3/98.

vijeće Grada Mostara ima jednak broj mjesta za predstavnike iz reda hrvatskog naroda, bošnjačkog naroda i ostalih.“

Odlukom o proglašenju amandmana III. - XII. na Ustav Hercegovačko-neretvanske županije – kantona koji je usvojila Skupština Hercegovačko-neretvanske kantona na sjednici održanoj 07. oktobra 2004. godine – amandmanom 8 Poglavlje V.B izmjenjeno amandmanom I. je stavljeno van snage i zamjenjeno novim poglavljem V.A Organizacija Mostara. U tom poglavlju je utvrđeno da grad Mostar ima nadležnosti općine, ako zakonom nije drugačije propisano (stav 2). Stavom 4 je utvrđeno da su gradska područja izborne jedinice, a da se Statutom određuje sastav gradskog vijeća, dok se izborni postupak regulira Izbornim zakonom BiH i Statutom „na način koji može odstupati od uvjeta propisanih u čl. VI.A Ustava Federacije BiH“. U stavu 7 utvrđeno je da „samo vijećnici izabrani u gradsko vijeće mogu biti birani za gradonačelnika Grada Mostara“.

5. Statut Grada Mostara

Kao što je već istaknuto Odlukom visokog predstavnika u BiH od 28. januara 2004. godine nametnut je Statut Grada Mostara¹². Ovim Statutom je reguliran sastav i izbor Gradskog vijeća Grada Mostara i Gradonačelnika Grada Mostara. Kao izborne jedinice za izbor Gradskog vijeća Grada Mostara uzeto je područje Grada i šest gradskih područja kako je definirano u čl. 5 i 7 Statuta Grada Mostara i mapi priloženoj u Privremenom Statutu¹³, koja je sastavni dio ovog nametnutog Statuta. Dakle, visoki predstavnik je, očito slijedeći političke sporazume iz Dejtona i Rima, kao vrhunsko načelo političkog predstavljanja nametnuo *teritorijalno predstavljanje*, i to tako što je bivše gradske općine ukinuo, ali njihove interne geografske granice zadržao kao granice budućih izbornih jedinica za izbor Gradskog vijeća.

Podsjetimo da je već spomenutom odlukom Ustavnog suda BiH br. U 9/09 Sud utvrdio da odredbe čl. 7 st. 1 i 3, čl. 15 st. 2, čl. 17 st. 1 i čl. 38 st. 1 Statuta Grada Mostara nisu u skladu sa članom II/4 Ustava BiH u vezi sa čl. 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Iz svega izloženog može se zaključiti da je za sveobuhvatno i usaglašeno rješenje izbora Gradskog vijeća Grada Mostara, pod pretpostavkom postojanja političke volje za taj čin, neophodno učiniti više istovremenih zahvata u nekoliko akata na nekoliko nivoa, i to:

- Na državnom nivou, kao nadležnost Parlamentarne skupštine BiH, neophodno je izvršiti izmjene Izbornog zakona BiH, tj. preispitivanje rješenja i izmjene čl. od 19.1 do 19.7 Izbornog zakona BiH, a što podrazumijeva ispunjenje procedure propisane poslovnicima Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH;
- Na nivou entiteta Federacija BiH, kao nadležnost Parlamenta Federacije BiH, potrebno je izvršiti izmjene Ustava Federacije BiH, a što podrazumijeva ispunjenje procedure propisane Ustavom Federacije BiH i poslovnicima Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije BiH;
- Na nivou Hercegovačko-neretvanskog kantona potrebno je izvršiti izmjene u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona, što također podrazumijeva ispunjenje procedure promjene

¹² Sl. gl. Grada Mostara 4/04 i 8/09.

¹³ Sl. gl. Grada Mostara 1/96.

Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona propisane tim Ustavom i poslovníkom Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona;

- Na nivou Grada Mostara neophodno je izvršiti izmjene Statuta Grada Mostara. Ove izmjene je moguće izvršiti u dva koraka, i to:

(1) Statut je potrebno da usvoji Gradsko vijeće Grada Mostara u odgovarajućoj formi, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta, kako je to regulirano Odlukom kojom se proglašava Statut Grada Mostara¹⁴;

(2) Poslije ovog koraka potrebno je da se, na bazi usaglašene političke volje ključnih političkih faktora u Gradu Mostaru (ponajprije političkih rukovodstava HDZ-a i SDA), utvrde korigirana izborna pravila za izbor Gradskog vijeća Grada Mostara koja će uobziriti Odluku Ustavnog suda BiH U 9/09 i koja će biti identična pravilima utvrđenim u Izbornom zakonu BiH.

Sve naprijed navedene prethodne radnje potrebno bi bilo usaglasiti čim prije, jer su svi rokovi za održavanje lokalnih izbora u Mostaru odavno prohujali, čime bi se stvorili uvjeti da Centralna izborna komisija BiH donese Odluku o raspisivanju lokalnih izbora u BiH 2014. godine. U tom kontekstu bilo bi sjajno, ali prije svega sukladno domaćim i međunarodnim propisima o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kada bi se Statut Grada Mostara modificirao u skladu sa stajalištima Evropskog suda za ljudska prava iz presude u slučaju „Sejdić-Finci protiv BiH“. Po našem viđenju stvari, bilo bi potrebno modificirati sadašnji čl. 25 Statuta i uvesti mjesta za „Ostale“ na poziciji predsjednika i zamjenika predsjednika Gradskog vijeća, zatim sadašnje čl. 42 i 44 kako bi se uvela mjesta za zamjenike gradonačelnika iz konstitutivnih naroda i Ostalih, uz uvjet da nijedan narod ne može biti zastupljen na poziciji gradonačelnika dva puta zaredom.

S obzirom da je za predviđenu poslovničku proceduru četiri nivoa vlasti potrebno određeno vrijeme, teoretski moguće rješenje (praktično vrlo teško) je da ona institucija koja je nametnula (neustavna) rješenja (OHR) ista usaglasi sa Ustavom BiH i tako usaglašena nametne u formi posebnih odluka tj. amandmana na Izborni zakon BiH, na Ustav Federacije BiH, na Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona i na Statut Grada Mostara.

Prema sadašnjem stanju stvari, dostupnih informacija i analize dešavanja u bosanskohercegovačkoj političkoj areni opcija da se gore navedene izmjene izvrše u skorijem periodu od strane domaćih organa vlasti je teško izvodljiva. Naime, još uvijek se ne vide značajni pomaci na političkoj sceni u situaciji kada bi se trebali mobilizirati svi relevantni politički faktori u BiH kako bi se postigao konsenzus o načinu rješavanja pitanja koja je Ustavni sud BiH osporio, a koja zadiru u suštinu karaktera političkog predstavnštva u Gradu Mostaru i BiH.

6. Mostar – Kuda dalje?

Imajući u vidu sve naprijed izložene preduvjete za sveobuhvatno i usaglašeno rješenje izbora Gradskog vijeća Grada Mostara smatramo cjelishodnim istaći naše viđenje rješenja ovoga svojevrsnog mostarskog *circulus virtiosusa*. Naš prijedlog polazi od sljedećeg:

a) Prvi korak bi trebao ići u smjeru potrebnog otklanjanja diskriminacije birača Centralne zone gradskog područja Grada Mostara tako da se tim biračima omoguće jednaka prava koja imaju i birači ostalih izbornih područja Grada Mostara. Kako je i Ustavni sud BiH u presudi U 9/09

¹⁴ Sl. gl. Grada Mostara 4/04 i 8/09; Odluka OHR-a br. 183/04 od 28. 01. 2004.

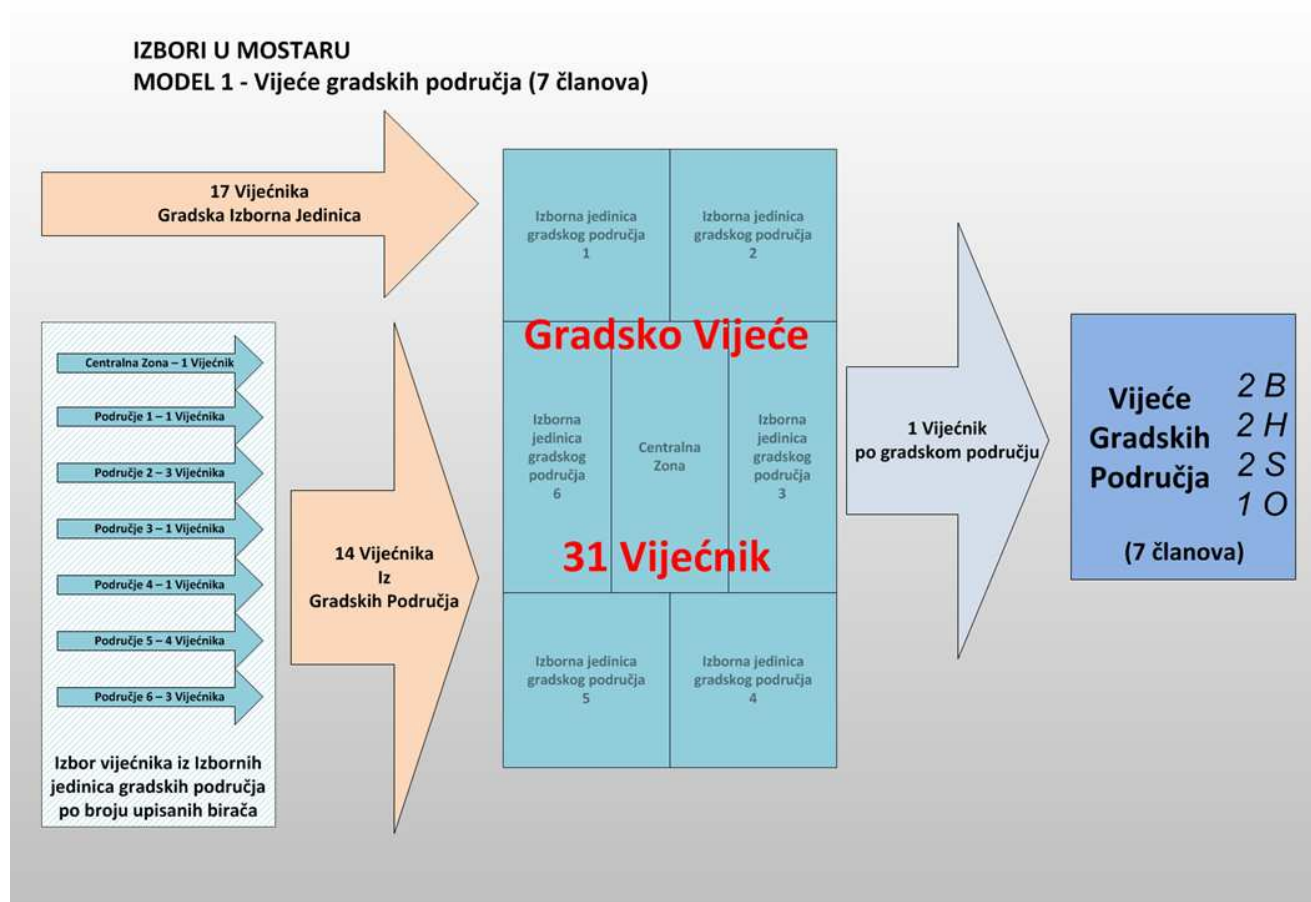
tačka 81 konstatirao „*Stanovnici Centralne zone Mostara mogu da biraju samo 17 vijećnika koji zastupaju gradsku izbornu jedinicu koja obuhvata cijelo područje Grada za razliku od stanovnika ostalih šest gradskih opština, oni nemaju mogućnost da biraju i tri vijećnika koji bi zastupali njihovo područje u Gradskom vijeću. Kao posljedica načina na koji se uspostavljaju komisije Gradskog vijeća, Centralna zona je jedino područje grada koje nema svoje predstavnike u komisijama.*“ Ako uvažavamo načelo teritorijalnog predstavnništva, nesporno je da je Ustavni sud BiH utvrdio da su birači iz Centralne zone Grada Mostara, kojih prema službenim podacima Centralne Izborne komisije BiH na dan 05. marta 2012. godine ima upisanih 1.977, diskriminirani i po osnovu aktivnog i po osnovu pasivnog biračkog prava, tj. niti mogu birati predstavnike svoga područja u Gradsko vijeće, a niti mogu biti kandidati isključivo svoga područja za vijećnike Gradskog vijeća Grada Mostara. Doduše, u širem kontekstu gledano, birači iz Centralne zone Grada Mostara mogu biti kandidati na listi iz gradske izborne jedinice (sa koje se bira 17 vijećnika), ali imajući u vidu karakter političkog predstavnništva koji je utvrđen svim relevantnim propisima za Grad Mostar, a to je da su gradska područja istovremeno i izborne jedinice, nesumnjivo je da se radi o načelu teritorijalnog predstavnništva. To znači da se, prema osporenim rješenjima, u Gradskom vijeću Grada Mostara pored 17 vijećnika sa gradske liste, koji predstavljaju cjelinu teritorije Grada Mostara, bira i 18 vijećnika iz šest izbornih jedinica Gradskog područja Grada Mostara u jednakom omjeru po tri politička predstavnika, a koji u Gradskom vijeću Grada Mostara štite interese birača koji su ih izabrali i vode računa o razvoju svoga užeg gradskog područja, pa je evidentno da birači iz Centralne zone nemaju svojih predstavnika koji će zastupati u Gradskom vijeću Grada Mostara njihove interese;

- b) Pored toga, potrebno je, sukladno presudi Ustavnog suda BiH, ujednačiti vrijednost mandata (osigurati jednako glasačku moć tj. osigurati primjenu načela jednakosti glasa), koji se biraju iz gradskih područja grada Mostara i Centralne zone. Pri tome se mora imati u vidu postojeće ograničenje u izgledu granica izbornih jedinica gradskog područja, jer bez novog sporazuma ključnih političkih faktora u Mostaru i na nivou Federacije BiH, nije moguće mijenjati granice izbornih područja koje su istovremeno i izborne jedinice, a koje su ustanovljene mapom koja je priložena uz Privremeni statut.¹⁵ Podsjetimo da je ova mapa usaglašena u Rimu 18. februara 1996. godine od strane predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosene i Hercegovine (Rimski sporazum o Mostaru) čemu je prethodio sporazum potpisan u Daytonu 10. novembra 1995. godine o uspostavi Federacije BiH, prema kojem je Gradu Mostaru dodijeljen poseban status. Pri tome, potrebno je imati u vidu da je iscertavanje granica izbornih jedinica, odnosno alokacija zakonodavnih mjesta po izbornim jedinicama u okviru date teritorije (engl. *the apportionment*) samo po sebi ključni, odnosno centralni element kompetitivnih izbora.¹⁶

¹⁵ Sl. gl. Grada Mostara 1/96.

¹⁶ R. Rose, *International Encyclopedia of Elections*, London 2000, s. 258.

6.1. Model 1



Slika 1 – Shematski prikaz izbora Gradskog vijeća Mostara i izbora Vijeća gradskih područja

6.2. Obrazloženje Modela 1

Prema ovom modelu ispunjavaju se sljedeći uvjeti:

- U potpunosti se izvršava Odluka Ustavnog suda BiH U 9/09;
- Uspostavlja se balans između broja birača i broja mandata koji se biraju iz izbornih jedinica gradskog područja i to tako da vrijednost jednog mandata u odnosu na broj registriranih birača ne prelazi međunarodni standard $\pm 15\%$, što je standard utvrđen u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Evropske komisije za demokraciju putem zakona (Venecijanska komisija) Vijeća Evrope od 19. oktobra 2002. godine;
- Osigurava se predstavljenost Centralne zone u Gradskom vijeću Grada Mostara i eliminacija dosadašnje diskriminacije birača iz te zone;
- Osigurava se multietnična zastupljenost u Gradu Mostaru, kao i zaštita interesa gradskih područja Grada Mostara u pogledu raspodjele prihoda po osnovu dodjeljenog

građevinskog zemljišta po osnovu naknada za dodjeljene gradske građevinske lokacije, za uređenje parcela gradskog građevinskog zemljišta, i za korištenje dodjeljenih građevinskih lokacija i drugih sličnih pitanja;

- e) osigurava se spolna zastupljenost na kandidatskim listama za izbor vijećnika u skladu sa čl. 4.19 Izbornog zakona BiH.

Po ovom modelu Gradsko vijeće bi imalo smanjeni broj vijećnika u odnosu na dosadašnje stanje, odnosno 31-og vijećnika. Ovaj broj vijećnika bi bio u skladu sa odredbama čl. 13.2 Izbornog zakona BiH kao i sa relevantnim odredbama Poglavlja VI Ustava Federacije BiH. Također bi se formiralo novo tijelo sastavljeno od sedam izabranih vijećnika iz Gradskog vijeća, koje bi moglo imati naziv „Vijeće gradskih područja Grada Mostara“. Sastav tog tijela bi bio uspostavljen na paritetnoj etničkoj osnovi, i to: dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jedan iz Ostalih, kao i na jednakoj teritorijalnoj osnovi tako što bi svaka izborna jedinica gradskog područja kao i Centralna zona imala po jednog svog predstavnika u Vijeću gradskih područja Grada Mostara.

Da bi izabrani vijećnici u Gradsko vijeće grada Mostara mogli biti izabrani i u Vijeće gradskih područja Grada Mostara (njih sedam) moraju ispuniti sljedeći uvjet: oni moraju imati najviše osvojenih glasova na kandidatskoj listi političkog subjekta ispred kojeg su se kandidirali ili, u krajnjem slučaju, da se nalaze na kandidatskoj listi kao prvi ispred svog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih u svojoj izornoj jedinici gradskog područja u kojoj se bira član tog naroda iz te izborne jedinice u Vijeću gradskih područja Grada Mostara. Time bi se osigurala garantirana etnička zastupljenost, kao i potrebna teritorijalna zastupljenost gradskih područja u Gradskom Vijeću grada Mostara.

Svaki birač u Gradu Mostaru, od ukupno 95.097 birača upisanih na dan 5. marta 2012. godine, imao bi na dan izbora dva glasačka listića (npr. „žuti“ i „plavi“). Prvim glasačkim listićem („žuti“) birač bi birao, kao i do sada, kandidate Gradske izborne jedinice iz koje se bira 17 vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara, od čega minimalno četiri vijećnika su iz svakog od konstitutivnih naroda i jedan vijećnik kao pripadnik iz reda Ostalih (shodno čl. 19.4 st. 1 Izbornog zakona BiH, koji nije osporen Odlukom Ustavnog suda BiH U-9/09). Ova izborna jedinica obuhvata cijelo područje Grada Mostara kako je definirano u čl. 5 Statuta Grada Mostara, odnosno obuhvata jedinstveno, nepodjeljeno područje u skladu sa stanjem područja prema katastarskim crtama rubnih dijelova na dan 1. januara 1991. godine, modificiranog Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH, potpisanim 14. decembra 1995. godine.

Drugim glasačkim listićem („plavim“) birač bi birao kandidate za Gradsko vijeće iz svoje izborne jedinice gradskog područja i Centralne zone. Ukupan broj vijećnika koji se biraju na ovaj način je 14, a broj vijećnika koji se biraju iz pojedinih izbornih jedinica gradskog područja i Centralne zone dobije se prema sljedećoj formuli:

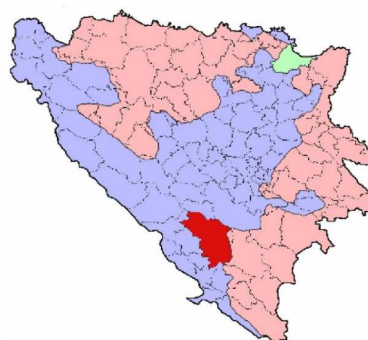
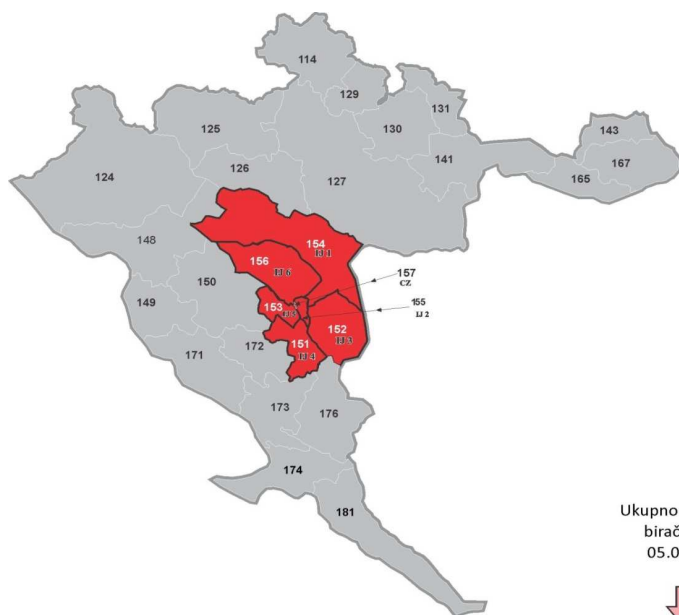
- a) Najprije se utvrdi ukupan broj upisanih birača na dan raspisivanja izbora (u našem primjeru osnova je broj birača upisanih u Centralni birački spisak za glasanje u Mostaru na dan 5. marta 2012. godine tj. 95.097 birača);
- b) Nakon toga ovaj broj (95.097) se umanjuje za broj birača upisanih u Centralni birački spisak za glasanje u Centralnoj zoni, jer je toj zoni po automatizmu (odnosno načelu teritorijalnog predstavnitva) dodijeljen jedan mandat (u našem primjeru taj broj je 1.977 koliko je upisano birača u Centralnoj zoni na dan 5. marta 2012. godine);

c) Dobiveni broj (93.120) se podijeli sa brojem 13 (preostali broj mandata za dodjelu) čime se dobije količnik. U našem primjeru količnik je 7.163.

d) Ovaj količnik, uz dozvoljena odstupanja do maksimalno +/- 15%, što je standard utvrđen u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima Smjernice i obrazloženje usvojeni na 52. sjednici Evropske komisije za demokraciju putem zakona (Venecijanska komisija) od 19. oktobra 2002. godine, predstavlja prag upisanih birača, koji treba da se ispuni kako bi se osigurao jedan mandat u Gradskom vijeću grada Mostara iz te izborne jedinice gradskog područja s tim što bi se, kako je već navedeno, iz Centralne zone birao jedan vijećnik.

Na osnovu ovog pravila konačna raspodjela preostalih 13 mandata u Gradskom vijeću Grada Mostara bi se vršila na sljedeći način:

1. Izborna jedinica gradskog područja 1 daje jednog vijećnika;
2. Izborna jedinica gradskog područja 2 daje tri vijećnika;
3. Izborna jedinica gradskog područja 3 daje jednog vijećnika;
4. Izborna jedinica gradskog područja 4 daje jednog vijećnika;
5. Izborna jedinica gradskog područja 5 daje četiri vijećnika;
6. Izborna jedinica gradskog područja 6 daje tri vijećnika;
7. Centralna zona daje jednog vijećnika.



Ukupno registrirani
birači na dan
05.03.2012.

Određivanje vrijednosti jednog
mandata u Gradskom vijeću
iz izbornih jedinica Gradskog
područja i Centralne zone

95097 Ukupno birača
- 1977 Centralna zona
93120 : 13 = 7163

Količnik 7163

151	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 4	7460	$7460 : 7163 = 1.04$	1
152	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 3	7562	$7562 : 7163 = 1.05$	1
153	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 5	30086	$30086 : 7163 = 4.19$	4
154	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 1	9643	$9643 : 7163 = 1.34$	1
155	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 2	20091	$20091 : 7163 = 2.80$	3
156	GRAD MOSTAR - IZBORNA JEDINICA GRADSKOG PODRUČJA 6	18278	$18278 : 7163 = 2.55$	3
157	GRAD MOSTAR - CENTRALNA ZONA	1977	$1977 : 7163 = 0.27$	1
		95097	UKUPNO	14

Odstupanje +/- 10 - 15%
po Kodeksu dobrog
vladanja u izbornim
pitanjima Smjernice i
obrazloženje usvojeni na
52. Sjednici Evropske
komisije za demokraciju
putem zakona
(Venecijanska komisija)
od 19.10.2002. godine.

„Vijeće gradskih područja Grada Mostara“, po ovom modelu, ne bi bilo stalno nego *ad-hoc* tijelo, koje bi radilo i odlučivalo u skladu sa svojim poslovníkom što bi podrazumijevalo kratkotrajnu cikličnu rotaciju (svakih šest mjeseci) na mjestu predsjedavajućeg i zamjenika

predsjedavajućeg tog tijela, konsenzus u pogledu usvajanja odluka, te pravo veta kod odlučivanja u pitanjima od interesa gradskih područja Grada Mostara u pogledu raspodjele prihoda po osnovu dodijeljenog građevinskog zemljišta po osnovu naknada za dodijeljene gradske građevinske lokacije, za uređenje parcela gradskog građevinskog zemljišta, i za korištenje dodijeljenih građevinskih lokacija, kao i drugih pitanja od interesa za gradska područja. Lista pitanja o kojima bi odlučivalo Vijeće gradskih područja grada Mostara, nakon usaglašavanja, bila bi taksativno navedena u Statutu grada Mostara.

Način izbora Vijeća gradskih područja Grada Mostara bliže bi se uredio propisima Centralne izborne komisije BiH, ako bi taj organ bio ovlašten Izbornim zakonom BiH za tu aktivnost, tako da budu ispoštovane odredbe da u Vijeću budu izabrana po dva predstavnika konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih, te da svaka izborna jedinica gradskog područja bude zastupljena u Gradskom vijeću.

7. Zaključak

U pluralističim društvima, a takvo je i naše, bosanskohercegovačko, postoje legitimni rascjepi na religijskim, etničkim, kulturnim, jezičkim i ideološkim osnovama. Oni su prisutni i u Mostaru. Doduše, ti rascjepi nemaju isti intenzitet gledano kroz prizmu bosanskohercegovačke historijske vertikale, ali je činjenica da se danas, a važno je za budućnost našeg društva da se to konstatira i sljedstveno tome projicira politička agenda i definiraju javne politike i politički procesi, ti rascjepi artifičijelno naglašavaju i kontinuirano pojačavaju.

Time se želi iskazati da je BiH „nemoguća država“¹⁷, pošto se temelji na „podijeljenom društvu“¹⁸, društvu koje je utemeljeno na vječnom „sukobu civilizacija“¹⁹. Takvo političko nastojanje definirali smo kao stanje „permanentne privremenosti“. Sve je privremeno. Ustav je privremen, državne institucije su privremene, sve tri grane vlasti (sudska, zakonodavna i izvršna) su privremene. Zakoni su privremeni. Stvara se stanje bezperspektivnosti, jer živimo u privremenoj državi. Na takvim osnovama, osnovama nezavršenog rata ili rata okončanog bez pobjednika, koji se nastavlja političkim sredstvima, vrlo lahko je proizvesti svaki oblik političke destrukcije. I to je prisutno u Mostaru u različitim oblicima, a najizraženije u održavanju političkog stanja *status quo*.

Stoga je cilj ovog rada bio da ponudi jedno od mogućih modela za rješenje političke krize u Mostaru nastale neodržavanjem lokalnih izbora u tom gradu 2012. godine. No, da bi se ovaj model mogao uopće razmatrati bilo je potrebno prethodno ukazati na problem koji *de facto* stoji iza političke krize u Mostaru, a to je problem adekvatnog političkog predstavništva. Koja forma političkog predstavljanja treba biti primjenjena za grad Mostar? Etnička, teritorijalna, grupna, individualna, religijska, socijalna, itd? Da li treba biti uključena građanska predstavljenost oličena u formuli „*Jedan čovjek, jedan glas, jednaka vrijednost*“. Odgovor je, nesumnjivo - da, ali ta građanska predstavljenost treba biti primjenjena na cijeloj teritoriji države. Ne može se niti

17 Sabrane kolumne Nenada Kecmanovića u kojima pokušava „znanstveno“ odbraniti tezu o BiH kao „nemogućoj državi“ vidjeti N. Kecmanović, *BiH: Nemoguća država*, Banja Luka 2007.

18 Kontroverzna studija profesorice iz Zagreba, porijeklom iz BiH, pod naslovom „BiH podijeljeno društvo i nestabilna država“ izazvalo je ogromni interes i niz reagiranja u BiH. Rezultate istraživanja prof. Kasapović vidjeti M. Kasapović, *BiH: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005.

19 Teoriju o sukobu civilizacija razvio je svjetski poznati politolog Samuel P. Huntington. O tome šire u hrvatskom prijevodu ovog djela Samuel P. Huntington, *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Zagreb 1997.

u jednoj zajednici prihvatiti asimetričnost u ostvarivanju građanskih i političkih, odnosno ljudskih prava, a pogotovo ne u zajednici zasnovanoj na različitim etničkim grupama. Tu gdje sam etnički dominantan, tu će biti isključivo etničko predstavljanje formalno predstavljeno kroz građanski princip „*Jedan čovjek, jedan glas, jednaka vrijednost*“, a tamo gdje sam etnička manjina tu treba zahtijevati posebne (etničke) izborne jedinice koristeći svojevrsni *gerrymandering* u krojenju granica tih izbornih jedinica, zatim pravo veta, zagwarantirana mjesta u predstavničkim tijelima, konsenzus u donošenju odluka, paritet i rotaciju.

Prema tome, Grad Mostar u političko-administrativnom smislu, trebao bi biti uređen kao i svaki drugi grad sa omogućenim predstavljanjem svojih konstitutivnih teritorijalnih cjelina (npr. Gradsko vijeće Sarajevo je sačinjeno od jednakog broja političkih predstavnika udruženih gradskih općina) uz kombinaciju etničke i građanske ravnopravnosti i jednakosti, te adekvatan uticaj etničkih grupa kroz odgovarajuće vijeće koje će štiti kako etničke, ali isto tako i mikro-teritorijalne interese u jedinstvenom gradu Mostaru.

Rezime

Neodržavanje izbora u gradu Mostaru 2012. godine, u terminu kada su održani izbori u svim lokalnim zajednicama u BiH, zahtijeva dublju analizu uzroka, ali i posljedica takvog čina. U radu se analizira normativno-pravni okvir u kojem je donešen Statut Grada Mostara i uspostavljeno Gradsko vijeće i izabran Gradonačelnik Mostara. Isto tako, nudi se rješenje za donošenje izmjena i dopuna ili usvajanje potpuno novog Statuta Grada Mostara kojim bi se omogućilo održavanje lokalnih izbora u Mostaru, te tako priskrbio legitimitet i legalitet Gradskog vijeća i Gradonačelnika Mostara, koji su najodgovorniji za usvajanje dugoročnog modela uspostave ustavno-pravnog aranžmana za Grad Mostar. Svakako, ističe se i odgovornost Parlamentarne skupštine BiH koja je nadležna za donošenje izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH. Posebno je apostrofirani karakter političkog predstavništva u Gradu Mostaru. Autor smatra da je neophodno omogućiti adekvatno teritorijalno, građansko i etničko političko predstavništvo u Mostaru, te u tom smislu nudi model takvog predstavništva.