

Zvonko Mijan*

**Duktus Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj
U 9/09 o ustavnosti Izbornog zakona Bosne i Hercegovine
i Statuta Grada Mostara**

Sadržaj

1. Uvod
2. Zahtjev
3. Odluka suda
 - 3.1. Diskriminacija glede izbora za Gradsko vijeće oprečno čl. 14 Europske konvencije u svezi s čl. 3 Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju
 - 3.2. Diskriminacija glede izbora za Gradsko vijeće oprečno čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 2
- 5 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima
 - 3.3. Navodna povreda prava na izbore na temelju općeg i jednakog prava glasa prema čl. 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima promatrano odvojeno u odnosu na izbore za Gradsko vijeće Mostara
 - 3.4. Navodna povreda čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovina u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u odnosu na građane bivše Središnje zone Mostara
 - 3.5. Navodna diskriminacija građana Grada Mostara glede izbora gradonačelnika
 - 3.6. Ostali navodi iz zahtjeva
4. Zaključci i nalozi
5. Postupanje Ustavnog suda nakon donošenja odluke

1. Uvod

Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (Ustavni sud) je 16. rujna 2009. godine pet izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine podnijelo 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 (Izborni zakon), odredbi čl. VI.C st. 4 i 7 Amandmana CI na Ustav

* Autor je registrar na Ustavnom sudu BiH 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.

Federacije Bosne i Hercegovine² (Ustav F BiH), 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, 17, 38, 44 i 45 Statuta Grada Mostara³(Statut).

2. Zahtjev

Podnositelji zahtjeva su naveli kako je nametanje Statuta od strane visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu nedemokratski čin oprečan čl. I/2 Ustava Bosne i Hercegovine⁴. Dalje, da je hrvatski narod diskriminiran propisivanjem donjeg i gornjeg limita zastupljenosti zastupnika u Gradskom vijeću iz reda svakog konstitutivnog naroda bez obzira na rezultate izbora⁵. Da su diskriminirani svi građani bivše Središnje zone u odnosu na građane koji žive u nekom od šest gradskih područja, jer na području Grada kao jedne izborne jedinice svi građani Mostara biraju 17 vijećnika, dok preostalih 18 vijećnika biraju samo građani šest gradskih područja, dok je građanima bivše Središnje zone onemogućeno da i oni biraju svoje zastupnike u Gradsko vijeće⁶. Također, da su građani bivše Središnje zone diskriminirani i zbog toga što se za svako od gradskih područja uspostavlja po jedno povjerenstvo u čiji sastav ulaze po tri gradska vijećnika izabrana s teritorija relevantnog gradskog područja. Dakle, građani s područja bivše Središnje zone ne mogu biti u sastavu ovih povjerenstava i odlučivati o bitnim pitanjima kao što su raspodjela prihoda temeljem dodijeljenog građevinskog zemljišta i raspisivanje referenduma⁷. Smatraju da su dovedeni u neravnopravan položaj i gradski vijećnici međusobno, jer vijećnici koji su izabrani u gradskoj izbornoj jedinici nisu u mogućnosti biti birani u povjerenstvo Gradskog vijeća za konkretno gradsko područje, te samim tim odlučivati o naprijed navedenim pitanjima.

Podnositelji zahtjeva su naveli kako izborna jedinica Mostar Jugozapad ima oko četiri puta više glasača od izborne jedinice Mostar Jugoistok, a da se u obje izborne jedinice bira isti broj vijećnika, pa smatraju da je time što je propisano da se po tri vijećnika biraju iz svake od šest izbornih jedinica gradskog područja, prekršeno temeljno načelo Izbornog zakona po kojemu se pri određivanju područja izbornih jedinica mora voditi računa da izborne jedinice imaju podjednak broj glasača⁸.

Na kraju, podnosioci zahtjeva su naveli kako smatraju da je za sve građane diskriminirajuće da za gradonačelnika mogu biti izabrani samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće i da gradonačelnika biraju i smjenjuju vijećnici Gradskog vijeća iako je točkom 3) Amandmana CIV na Ustav F BiH i odgovarajućim odredbama Izbornog zakona propisano da načelnike i gradonačelnike biraju građani na neposrednim i tajnim izborima⁹.

Zbog svega navedenog, podnosioci zahtjeva smatraju da osporene odredbe Izbornog zakona, Ustava F BiH i Statuta nisu sukladne čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 14 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija), čl. 25

² *Sl. nov. F BiH* 9/04.

³ *Sl. gl. Grada Mostara* 4/04

⁴ St. 2 Odluke visokog predstavnika: „Statut je na snazi na privremenom osnovu dok ga ne usvoji Gradsko vijeće Grada Mostara u odgovarajućoj formi bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta“.

⁵ Čl. 19.4 st. 1 i 9 Izbornog zakona i čl. 16 Statuta.

⁶ Čl. 19.2 st. 1 i 3 i čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona i čl. 15 i 17 st. 1 u svezi s čl. 5 i 7 Statuta.

⁷ Čl. 38 Statuta.

⁸ Čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona i čl. 17 st. 1 Statuta.

⁹ Čl. 19.7 Izbornog zakona, čl. VI.C st. 7 Amandmana na Ustav F BiH i čl. 44 i 45 Statuta.

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) (Međunarodni pakt) i opcionim protokolima (1966. i 1989) u svezi s čl. 3 Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju, te čl. 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koje čine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine).

3. Odluka suda

U postupku donošenja odluke Ustavni sud je zatražio odgovore od Doma naroda i Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, stručno mišljenje Ureda visokog predstavnika za BiH, mišljenje kao *amicus curiae* Venecijanskog povjerenstva (Europsko povjerenstvo za demokraciju putem prava) i održao javnu raspravu na kojoj su data stručna mišljenja i objašnjenja značajna za donošenje odluke.

Nakon toga, Ustavni sud je donio odluku 26. studenog 2010. godine. U smislu čl. 41 Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izuzeta mišljenja troje sudaca djelomično oprečna odluci. Ustavni sud je na temelju svoje ranije prakse i u ovom slučaju zaključio da nije mjerodavan ispitivati ustavnost st. 1 uvodnog općeg dijela i st. 2 Odluke visokog predstavnika kojom se proglašava Statut, budući da se radi o ovlastima visokog predstavnika koje proizlaze iz Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini¹⁰.

3.1. Diskriminacija glede izbora za Gradsko vijeće oprečno čl. 14 Europske konvencije u svezi s čl. 3 Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju

S obzirom na veoma ograničen djelokrug zakonodavne vlasti koju vrši Gradsko vijeće¹¹, Ustavni sud je zaključio da je Gradsko vijeće uglavnom administrativno, a ne zakonodavno tijelo. Prema tome, izbor za Gradsko vijeće ne potpada u djelokrug obveze Bosne i Hercegovine prema čl. 3 Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju da održi slobodne izbore koji će osigurati „slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela“. S obzirom na ovo, zahtjev ne pokreće pitanje glede primjene čl. 14 Europske konvencije u svezi s čl. 3 Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju. Stoga, ovaj dio zahtjeva je odbijen kao neutemeljen¹².

3.2. Diskriminacija glede izbora za Gradsko vijeće oprečno čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

Ustavni sud je pošao od toga da čl. 25 Međunarodnog pakta svakom građaninu garantira pravo sudjelovanja u javnim poslovima, pravo da bira i da bude izabran, kao i pravo pristupa javnim službama. Ovaj pakt od država potpisnica zahtijeva donošenje takvih zakona i drugih mjera koje su nužne kako bi građani imali efektivnu mogućnost uživanja u pravima koja garantira ovaj međunarodni instrument. Komitet za ljudska prava UNa je naveo da „bilo kakvi uvjeti koji se primjenjuju na uživanje prava zaštićenih članom 25.b) moraju biti zasnovani na objektivnim i opravdanim kriterijumima [...] uživanje ovih prava građana ne može biti ukinuto ili isključeno

¹⁰ St. 36 i 37 Odluke Ustavnog suda.

¹¹ Amandman XVI na Ustav F BiH: „ Gradsko vijeće: a) priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, b) bira gradonačelnika, c) donosi budžet grada, d) donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlasti i vrši druge ovlasti utvrđene statutom.

¹² St. 49 Odluke Ustavnog suda.

osim pod uvjetima koji su ustanovljeni zakonom i koji su objektivni i razumni.“¹³ Međunarodni pakt ne nameće obvezu postojanja nekog određenog izbornog sustava, ali kako uspostavljeni sustav u državi ugovornici mora biti sukladan pravima zaštićenim čl. 25.b) Međunarodnog pakta i mora odražavati izraženu slobodnu volju birača. Komitet je posebno naglasio kako se „princip jedan čovjek, jedan glas mora primjenjivati, i da se i okviru izbornog sistema svake države ugovornice glas jednog birača treba biti jednak glasu drugog birača. Povlačenje granica biračkih jedinica i metoda dodjeljivanja glasova ne bi trebalo poremetiti raspored birača ili diskriminirati bilo koju grupu i ne bi trebalo isključiti ili nerazumno ograničiti pravo građana da svoje predstavnike slobodno izaberu.“

Obzirom da je zahtjevom pokrenuto pitanje diskriminacije¹⁴, Ustavni sud je usporedio položaj pojedinih konstitutivnih naroda u odnosu jednih prema drugima u Mostaru s analognim položajem konstitutivnih naroda prigodom sličnih izbora u ostalim općinama u Bosni i Hercegovini u kojima je neki od konstitutivnih naroda u većini.

Nakon toga, Ustavni sud je zaključio da ukoliko bi se moglo dokazati da bi u gradskom vijeću hrvatski narod bio u značajnoj mjeri nedovoljno zastupljen u odnosu na druge konstitutivne narode i Ostale uzimajući u obzir njihovo bročano sudjelovanje u populaciji Mostara, umjetno ograničenje broja zastupnika bi u svakom slučaju zahtijevalo opravdanje prema čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 25 Međunarodnog pakta. Međutim, ne postoje najnoviji i pouzdani statistički podaci o strukturi stanovništva Mostara; posljednji podaci koji se mogu naći su rezultati popisa iz 1991. godine. S obzirom na ovo, Ustavni sud nije bio u poziciji uvrstiti kako pobijane odredbe uključuju prava iz čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine.

Na osnovu usporedbe za Ustavni sud je bilo jasno kako je najveći mogući omjer hrvatskih zastupnika u Gradskom vijeću Grada Mostara značajno manji od onog bošnjačkih zastupnika u Gradskom vijeću Grada Sarajeva, te još manji od najvećeg mogućeg omjera srpskih zastupnika u Skupštini Grada Banjaluke. Zbog ovoga postoji mogućnost da je ovo različito postupanje oprečno čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 25 Međunarodnog pakta. Ustavni sud je morao odlučiti postoji li objektivno i razumno opravdanje za ove razlike.

Ustavni sud je smatrao nužnim naglasiti kako su navedene osporene odredbe ugrađene u Statut i Izborni zakon kao rezultat dugogodišnjih napora domaćih i međunarodnih vlasti da pronađu najpovoljnije političko rješenje za uređenje Grada Mostara, problem koji je predstavljao posebne poteškoće u kontekstu potrebe za obnavljanjem grada i osiguranjem uspostave multietničke zajednice nakon rata.

Ustavni sud je uzeo u obzir da je Venecijansko povjerenstvo prihvatilo da bi poseban položaj Mostara mogao pružiti objektivno i racionalno opravdanje za njegov jedinstven izborni aranžman, pri čemu treba uzeti u obzir sve izmjene u situaciji koje su se desile tijekom zadnjih 15 godina.

S obzirom na ovo, Ustavni sud je zaključio kako poslijeratna društvena i politička situacija u kojoj se nalazi Bosna i Hercegovina, a posebice Grad Mostar, ostaje takva da je i dalje razumno da se pristupi političkoj organizaciji Grada Mostara na osnovama ustanovljenim 2003. godine. Primjenjujući test proporcionalnosti, Ustavni sud je zaključio kako pobijane mjere dovode do

¹³ Komentar o čl. 25.b) Međunarodnog pakta (usvojen na 57. sjednici od 12. 07. 1996).

¹⁴ Prema praksi Europskog suda za ljudska prava diskriminacija postoji samo ako se osoba ili skupina osoba koje se nalaze u analognoj situaciji različito tretiraju, a ne postoji neko objektivno i razumno opravdanje za različit tretman (v. Europski sud za ljudska prava, *Belgijskipredmet o jezicima*, presuda od 23. 07. 1968, serija A, br. 6.

razlika u postupanju prema konstitutivnim narodima u različitim gradovima, ali da poteškoće s kojima se suočavaju u Mostaru i dalje ostaju osobito nesavladive. Mjere služe zakonitom cilju tako što postavljaju strukturu podjele vlasti za koju se razumno nadati kako će postupno poboljšati kvalitetu političkih procesa u gradu. One su razumno povezane sa zakonitim ciljem. Njihov rezultat može biti takav da Gradsko vijeće može biti uspostavljeno na način koji točno ne odražava izraženo mišljenje biračkog tijela na izborima, a to je značajan nedostatak glede demokratskog legitimiteta sustava. U svakom slučaju, prema oskudnim informacijama koje su dostupne, ne može se zaključiti kako će učinak vjerojatno biti neproporcionalan važnosti cilja.

Ustavni sud je, stoga, zaključio kako pobijane odredbe čl. 19.4 st. 1 i 9 Izbornog zakona i čl. 16 Statuta ne diskriminiraju hrvatski narod u ostvarivanju njegovih prava prema čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta¹⁵.

3.3. Navodna povreda prava na izbore na temelju općeg i jednakog prava glasa prema čl. 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima promatrano odvojeno u odnosu na izbore za Gradsko vijeće Mostara

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

Ustavni sud je primijetio kako broj glasača u izbornim jedinicama u gradskim područjima Mostara varira od 29.522 glasača u Mostaru Jugozapad do 6.869 glasača u Mostaru Jugoistok. Dakle, viši broj za 400 procenata premašuje niži broj. Ipak, svaka izborna jedinica bira po tri člana Vijeća, tako da je vrijednost glasa u Mostaru Jugoistok četiri puta veća od vrijednosti glasa u Mostaru Jugozapad.

Za Ustavni sud ova nejednakost zahtijeva opravdanje da bi se mogla smatrati sukladna Ustavu Bosne i Hercegovine.

Potreba za bavljenjem postratnim društvenim i političkim uvjetima koji utiču na stanje u Bosni i Hercegovini, a osobito Grad Mostar, za Ustavni sud je i dalje legitiman cilj koji bi mogao opravdati odstupanje od normalnog demokratskog načela prema kojemu bi svaki birački glas trebao imati sličnu težinu u onoj mjeri u kojoj je to moguće. Međutim, Ustavni sud ne smatra zadovoljavajućim da su razlike između vrijednosti glasova birača u različitim izbornim jedinicama proporcionalne u smislu da se objektivno i racionalno odnose na legitimni cilj razvoja

¹⁵ St. 71 i 72 Odluke Ustavnog suda.

multietničke strukture podjele vlasti za koju se razumno može nadati da će postupno poboljšati kvalitetu političkog procesa u gradu.

Ustavni sud smatra kako zasnivanje granice izbornih jedinica izravno na granicama bivših gradskih područja i dodjeljivanje istog broja vijećnika svakoj od tih izbornih jedinica proizlaze iz želje za administrativnom jednostavnošću prije nego što su to potrebne, razumne ili proporcionalne mjere za razvoj strukture podjele vlasti ili multietničke zajednice u Mostaru. Prema tome, Ustavni sud smatra kako navedena odstupanja ne mogu biti opravdana u smislu da su potrebna ili proporcionalna bilo kojem legitimnom cilju. Stoga, Ustavni sud je utvrdio kako odredbe čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona i čl. 17 st. 1 Statuta u dijelu u kojemu glasi: „U svakom gradskom području se biraju po tri vijećnika“ nisu sukladne čl. 25 Međunarodnog pakta¹⁶.

Podnositelji zahtjeva također su tvrdili da čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona i čl. 17 st. 1 Statuta krše temeljno načelo Izbornog zakona prema kojemu se pri određivanju područja izbornih jedinica mora voditi računa da izborne jedinice imaju podjednak broj glasača, kao i temeljno načelo „jedna osoba, jedan glas“, koji je inherentan u svim većinskim demokracijama. Međutim, s obzirom na zaključak Ustavnog suda glede neusklađenosti s čl. 25.b) Međunarodnog pakta, Ustavni sud je smatrao kako nije nužno odlučiti je li takvo temeljno načelo sadržano u Izbornom zakonu ili da li bi se moglo reći, ukoliko bi takvo načelo postojalo u Izbornom zakonu, kako odredba koja nije sukladna tome načelu dovodi do povrede Ustava Bosne i Hercegovine.

3.4. Navodna povreda čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovina u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u odnosu na građane bivše Središnje zone Mostara

Nesporno je da stanovnici Središnje zone Mostara mogu birati samo 17 vijećnika koji zastupaju gradsku izbornu jedinicu koja obuhvaća cijelo područje Grada. Za razliku od stanovnika ostalih šest gradskih općina, oni nemaju mogućnost birati i tri vijećnika koji bi zastupali njihovo područje u Gradskom vijeću. Kao posljedica načina na koji se uspostavljaju povjerenstva Gradskog vijeća, Središnja zona je jedino područje grada koje nema svoje zastupnike u povjerenstvima.

Ustavni sud smatra kako ovakva organizacija ne osigurava „jednaku zastupljenost“ birača u gradu Mostaru i nije sukladna čl. 25.b) Međunarodnog pakta. Većina glasača u Mostaru bira dvije vrste vijećnika. Birači u Središnjoj zoni mogu birati samo jednu vrstu vijećnika. Ova očita neravnopravnost se ne može opravdati, imajući na umu, kako je već navedeno, da je razlog za usvajanje takvog rješenja bio prije svega administrativna pogodnost, a ne racionalan način za postizanje legitimnog cilja kao što je to uvođenje izbornog sustava koji uzima u obzir historijske probleme koji utiču na konstitutivne narode u Mostaru. Iz navedenoga proizlazi kako ova rješenja također krše čl. II/4 Ustava BiH zagarantiranu zaštitu od diskriminacije.

Ustavni sud je utvrdio kako odredbe čl. 19.2 st. 1 i 3, čl. 19.4 st. 2 do 8 Izbornog zakona krše čl. II/4 Ustava BiH u svezi s čl. 25 Međunarodnog pakta.

Ustavni sud je naložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da, u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, izvrši izmjene relevantnih odredaba Izbornog zakona kako bi se uklonila diskriminacija.

Kada to bude učinjeno, možda će biti nužno (u ovisnosti o kontekstu izmjena Izbornog zakona koje će Parlamentarna skupština usvojiti) da Gradsko vijeće Grada Mostara izvrši izmjene u

¹⁶ St. 77 Odluke Ustavnog suda.

nekim ili svim od sljedećih članaka: 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. Trenutačno, oni dovode do rezultata koji nije sukladan Ustavu BiH iz istih razloga koji su navedeni ranije u svezi s čl. 19.2 st. 1 i 3 Izbornog zakona.

Međutim, Ustavni sud je smatrao da je trenutačno nemoguće predvidjeti hoće li biti potrebne bilo kakve izmjene Statuta te, ukoliko budu, u kakvom obliku. Zbog toga Ustavni sud je odložio ovaj aspekt zahtjeva *sine die*, ali je naložio Gradskom vijeću Grada Mostara da izvrši Ustavni sud u roku od tri mjeseca od dana objave izmjena koje Parlamentarna skupština izvrši u Izbornom zakonu u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ o koracima poduzetim kako bi se Statut uskladio s Ustavom Bosne i Hercegovine. Potom će Ustavni sud odlučiti je li nužno vratiti ovaj predmet na daljnje razmatranje. Dakle, Ustavni sud je trenutačno djelomično riješio zahtjev podnositelja u ovome dijelu¹⁷.

3.5. Navodna diskriminacija građana Grada Mostara glede izbora gradonačelnika

Ustavni sud smatra kako je postupak biranja gradonačelnika u različitim gradovima analogan, pošto je uloga gradonačelnika više-manje slična u svakome gradu. Okrećući se pitanju je li opravdano koristiti različite načine, Ustavni sud je primijetio kako Ustav F BiH, koji se primjenjuje na Mostar, uređuje ovu oblast na različit način u odnosu na Ustav Republike Srpske, koji uređuje ovu oblast u Banjaluci. Ove razlike nisu nesuglasne s relevantnim odredbama Izbornog zakona. Imajući u vidu da Ustav Bosne i Hercegovine predviđa značajan stupanj samouprave u svakom entitetu, Ustavni sud smatra kako jedna ovakva neznatna razlika nije neopravdana u smislu čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine osim ako se izbor jednog ili drugog načina biranja gradonačelnika može smatrati kao nerazložan, ili ako se može dokazati kako je on dio plana da se narodu određenog entiteta ili grada uskrati bit njegovoga prava da sudjeluje u javnome životu kroz jedan demokratski politički proces. Uzimajući u obzir nedostatak ovakvih dokaza, ograničenu ulogu gradonačelnika u kreiranju politike gradskog vijeća i činjenicu kako u međunarodnim okvirima redovito postoje i neposredne i posredne načine biranja gradonačelnika, u ovome predmetu ne postoji ništa što bi ukazivalo kako odabir neposrednog načina izbora gradonačelnika grada Mostara dovodi do neopravdane diskriminacije u usporedbi s građanima grada Banjaluke. Iz ovoga slijedi kako građani grada Mostara nisu diskriminirani u uživanju svoga prava iz čl. 25.b) Međunarodnog pakta oprečno čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je zaključio kako su odredbe čl. 19.4 st. 1 i 9 i 19.7 Izbornog zakona, odredbe čl. VI.C st. 7 Amandmana CI na Ustav F BiH i odredbe čl. 7, 15, 16, 17 st. 1 u preostalom dijelu i st. 2 i 3, te čl. 38, 44 i 45 Statuta sukladni čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s člankom 25.b) Međunarodnog pakta¹⁸.

3.6. Ostali navodi iz zahtjeva

Ustavni sud je smatrao kako nije nužno ispitivati pobijane odredbe čl. 19.1, 19.2 st. 2, 19.5 i 19.6 Izbornog zakona i odredbe čl. VI.C st. 4 Amandmana CI na Ustav F BiH, budući da su navodi podnositelja zahtjeva, kojima pobija navedene odredbe, paušalni i neobrazloženi, a u zahtjevu ne

¹⁷ St. 82-85 Odluke Ustavnog suda.

¹⁸ St. 89 i 90 Odluke Ustavnog suda.

precizira koje su ustavne odredbe ili prava iz međunarodnih instrumenata navodno prekršeni u ovom kontekstu.

4. Zaključci i nalozi

Ustavni sud je zaključio kako odredbe čl. 19.4 st. 1 i 9 Izbornog zakona i čl. 16 Statuta, kojima su propisani donji i gornji limit zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću, ne diskriminiraju hrvatski narod u ostvarivanju njegovih prava iz čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta.

Ustavni sud je usvojio zahtjev podnositelja zahtjeva glede (a) navoda da su odredbama čl. 19.2 st. 1 i 3, čl. 19.4 st. 1 Izbornog zakona zbog kojeg različit broj birača u izbornim jedinicama koji se temelji na bivšim gradskim područjima u Mostaru krši čl. 25.b) Međunarodnog pakta, te (b) navod da odredbe čl. 19.2 st. 1 i čl. 19.4 st. 2 do 8 Izbornog zakona onemogućuju biračima iz Središnje zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izborno područje za cijeli Grad Mostar, krše čl. II/4 Ustava BiH u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta.

U svezi sa ovim Ustavni sud je naložio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da izmijeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona sukladno ovoj odluci u roku od šest mjeseci nakon objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Ustavni sud je odlučio kako čl. 7 st. 1 i 3, čl. 15 st. 2, čl. 17 st. 1 i čl. 38 st. 1 Statuta, koji onemogućuju biračima u Središnjoj zoni Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izborno područje za cijeli Grad Mostar, krše čl. II/4 Ustava BiH u svezi s čl. 25.b) Međunarodnog pakta. Ustavni sud je odložio dalje postupanje po ovome dijelu zahtjeva *sine die* do donošenja izmjena Izbornog zakona sukladno ovoj odluci. Ustavni sud je naložio Gradskom vijeću Grada Mostara da izvijesti Ustavni sud u roku od tri mjeseca od dana objave izmjena koje Parlamentarna skupština izvrši u Izbornom zakonu BiH u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ o koracima poduzetim kako bi se Statut Grada Mostara uskladio s Ustavom BiH.

U konačnici, Ustavni sud je zaključio kako su odredbe čl. 19.7 Izbornog zakona, čl. VI.C st. 7 Amandmana na Ustav F BiH i čl. 44 i 45 Statuta, prema kojima građani Grada Mostara biraju gradonačelnika na drugačiji način u odnosu na građane Grada Banjaluke, sukladni pravima građana Grada Mostara zagwarantiranim prema čl. 25.b) Međunarodnog pakta, te kako ne diskriminiraju građane Grada Mostara u uživanju navedenoga prava protivno čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud je smatrao kako nije nužno da odluči krše li čl. 19.4 st. 2 Izbornog zakona i čl. 17 st. 1 Statuta neko temeljno načelo Izbornog zakona, ili da ispita pobijane odredbe čl. 19.1, 19.2 st. 2, 19.3, 19.5 i 19.6 Izbornog zakona i odredbe čl. VI.C st. 4 Amandmana CI na Ustav F BiH, pozivanjem na nepotkrijepljene navode podnositelja zahtjeva koji se odnose na Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

5. Postupanje Ustavnog suda nakon donošenja odluke

Budući da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije izvršila Odluku Ustavnog suda br. U 9/09 od 26. studenog 2010. godine u roku od šest mjeseci nakon objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, Ustavni sud je 18. siječnja 2012. godine donio

rješenje kojim je utvrđeno da odredbe čl. 19.2 st. 1 i 3 i čl. 19.4 st. 2 do 8 Izbornog zakona prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“. Ovo rješenje je dostavljeno Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine¹⁹.

¹⁹ Čl. 239 Kaznenog zakona BiH - Neizvršenje odluke Ustavnog suda BiH, Suda BiH, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava. „Službena osoba u institucijama BiH, institucijama entiteta ili institucijama Brčko Distrikta BiH, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda BiH, Suda BiH, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava, ili sprječava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.