

одступају од демократских принципа који су гарантовани одговарајућим међународним документима, који се на основу Устава БиХ примјењују у Босни и Херцеговини и да су у супротности с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

4. Даље, сматрам да је оваква одлука Уставног суда у контрадикцији с одлуком већине судија у дијелу у ком су утврђене повреде осталих оспораваних одредби Изборног закона БиХ и Статута Града Мостара. Иако сам се сложила с одлуком већине судија, у дијелу у ком су утврђене повреде осталих оспораваних одредби, сматрам да ће одлука Уставног суда у овом дијелу бити тешко проведива и реално неће имати никакав практични значај, због остављања на правној снази одредби Изборног закона БиХ и Статута Града Мостара којим је прописан горњи лимит заступљености конститутивних народа у Градском вијећу Града Мостара.

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ О ДЈЕЛИМИЧНОМ НЕСЛАГАЊУ СУДИЈЕ ЂЕМАНА

На основу члана 41 став 2 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" бр. 60/05, 64/08 и 51/09), издвајам мишљење-дјелимично неслагање с одлуком Уставног суда Босне и Херцеговине о меритуму, у предмету број У 9/09 од 26. новембра 2010. године.

Прије свега желим да нагласим да сам сагласан с одлучењем и образложењем у ст. 8, 9 и 10 диспозитива одлуке (у идентификацији имати у виду стварни нумерисани редослијед).

Уставни суд је, наиме, одбијајуће одлучење из ст. 8 и 9, поред осталог, образложио закључујући у тачки 71 образложења ".....да послјератна друштвена и политичка ситуација у којој се налази Босна и Херцеговина, а посебно Град Мостар, остаје таква да је и даље разумно да се приступи политичкој организацији Града Мостара на основима установљеним 2003. године. Примјењујући тест пропорционалности, Уставни суд закључује да оспорене мјере доводе до разлика у поступању према конститутивним народима у различитим градовима, али да потешкоће с којима се суочавају у Мостару, као што је то установила Комисија у свом извјештају из децембра 2003. године, и даље остају нарочито несавладиве. Мјере служе законитом циљу тако што постављају структуру подјеле власти за коју се разумно надати да ће постепено побољшати квалитет политичких процеса у граду. Оне су разумно повезане са законитим циљем. Њихов резултат може да буде такав да Градско вијеће може да буде успостављено на начин који тачно не одражава изражено мишљење бирачког тијела на изборима, а то је значајан недостатак у погледу демократског легитимитета система. У сваком случају, према оскудним информацијама које су тренутно доступне, не може да се каже да ће учинак вјероватно бити непропорционалан важности циља."

За разлику од већине, сматрам да из истих, горе наведених разлога, "политичка организација Града Мостара" још увијек не треба да се мијења. Уставни суд је имао основа да и за спорне одредбе Изборног закона БиХ као и Статута Града Мостара из ст. 1-5. диспозитива одлуке (у идентификацији имати у виду стварни нумерисани редослијед) утврди да нису у нескладу, односно да су у складу с одговарајућим одредбама Устава БиХ у вези с одређеним одредбама Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Наиме, иако би, наравно, када промјене набобе и објективни показатељи то потврде било сасвим разумно, чак и обавезно, да се изврше одређене корекције у легислативи укључиво и локални ниво (можда чак и онако како то предлагач за оцјену уставности наводи), ја још увијек не видим да је реално дошло до промјена које би већ сада налагале било какву измјену спорних законских и статутарних одредби зато што, наводно, нису у складу с Уставом односно Међународним пактом о грађанским и политичким правима. Уставни суд је, наиме, у тачки 70 образлажући зашто не сматра да је обавезно да у конкретном предмету заузме идентичан приступ као што је то Европски суд у предмету Сејдић и Фишић, закључно да "Уставни суд мора узети у обзир своје властито знање и разумијевање ситуације у Босни и Херцеговини. Будући да је много ближи и упућенији у друштвене и политичке услове

живота у Босни и Херцеговини у данашњем времену него што је то случај с Европским судом, Уставни суд је у бољој позицији од Европског суда да процијени оправдање за поступање или правила која, ако нису оправдана, доводе до неуставне дискриминације."

Држим да је оваквим приступом испољен креативан приступ већине у Уставном суду, који и ја подржавам, у идентификацији конкретних услова и околности у Граду Мостару (раније и у вријеме одлучења) те интерпретацији уставног текста и међународних докумената из области људских права који су његов саставни дио. Овакв приступ, по моме мишљењу, истовремено кореспондира с праксом Европског суда и "друштвеним и политичким условима живота у Босни и Херцеговини у данашњем времену" које треба да се узму у обзир приликом доношења одлуке и у конкретном случају.

Иако "друштвени и политички услови живота у Босни и Херцеговини", па и Граду Мостару као такви нису примарно или уопште "правна категорија", они објективно (имајући у виду методологију разумијевања и тумачења права која су гарантована Европском конвенцијом од стране Европског суда) представљају подлогу за разумијевање стварног капацитета и домаћаја одредби Устава БиХ односно међународних споразума на које се подносилац захтјева позвао.

Дакле и у случају одбијајућег одлучења у тачкама 1-5, сходно мом мишљењу, не би могло да се каже да би у овоме тренутку учинак био непропорционалан важности циља који је урабун у пакет прописа на државном, ентитетском и локалном нивоу којим је уређена политичка организација Града Мостара.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 9/09, rješavajući zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 17. stav 1. tačka 1, člana 59. stav 2. alineja 2, člana 61. st. 1, 2. i 3. i člana 63. st. 1. i 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik
Valerija Galić, potpredsjednica
Constance Grewe, potpredsjednica
Seada Palavrić, potpredsjednica
Tudor Pantiru, sudija
Mato Tadić, sudija
David Feldman, sudija
Mirsad Ćeman, sudija
na sjednici održanoj 26. novembra 2010. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelimično se usvaja zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi člana 19.4. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i člana 17. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04).

Utvrđuje se da član 19.4. stav 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i član 17. stav 1. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04) u dijelu u kojem glasi: "U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika" nisu u skladu s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da odredbe člana 19.2. st. 1. i 3. te člana 19.4. st. 2. do 8. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i člana 17. stav 1. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04) u dijelu koji glasi: "U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika" nisu u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s

članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

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

Utvrđuje se da član 7. st. 1. i 3, član 15. stav 2, član 17. stav 1. i član 38. stav 1. Statuta Grada Mostara nisu u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 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 Bosne i Hercegovine 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 člana 7. st. 1. i 3, člana 15. stav 2, člana 17. stav 1. i člana 38. stav 1. Statuta Grada Mostara se odlaže.

Odbija se kao neosnovan zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 19.4. st. 1. i 9. i 19.7. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, odredbe člana VI.C. stav 7. Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 9/04) i odredbe čl. 7. st. 2. i 3, čl. 15. stav 1. čl. 16, 17. st. 2. i 3, član 38. st. 2, 3, i 4, čl. 44. i 45. Statuta Grada Mostara.

Utvrđuje se da su odredbe člana 19.4. st. 1. i 9, te člana 19.7. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, odredba člana VI.C. stav 7. Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, preostale odredbe čl. 7. i 15, član 16, preostale odredbe čl. 17. i 38, te čl. 44. i 45. Statuta Grada Mostara u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti stava 1. uvodnog dijela i stava 2. Odluke Visokog predstavnika kojom se proglašava Statut Grada Mostara, zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za odlučivanje.

Odluku objaviti u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine", "Službenom glasniku Republike Srpske" i "Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine".

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 16. septembra 2009. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: 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 Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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; u daljnjem tekstu: Izborni zakon), odredbi člana VI.C. st. 4. i 7. Amandmana CI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 9/04; u daljnjem tekstu: Ustav FBiH), stava 1. uvodnog općeg dijela i stava 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 Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04; u daljnjem tekstu: Statut).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine zatraženo je 1. decembra 2009. godine da dostave odgovor na zahtjev.

3. Na osnovu člana 15. stav 3. Pravila Ustavnog suda, od Ureda Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu zatraženo je 7. decembra 2009. godine da dostavi stručno pisano mišljenje u vezi s predmetnim zahtjevom.

4. Predstavnički dom je 14. decembra 2009. godine dostavio odgovor na zahtjev, a Dom naroda 28. decembra 2009. godine.

5. Ured Visokog predstavnika je 30. decembra 2009. godine dostavio pisano stručno mišljenje u vezi s predmetnim zahtjevom.

6. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori na zahtjev su dostavljeni podnosiocu zahtjeva 4. januara 2010. godine.

7. Na Plenarnoj sjednici održanoj 28. i 29. maja 2010. godine Ustavni sud je odlučio da održi javnu raspravu u ovom predmetu. Javna rasprava je održana 24. septembra 2010. godine. Nakon rasprave, Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju putem prava) je kao *amicus curiae* podnijela svoje mišljenje, koje je prosljedeno stranama.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

8. Podnosilac zahtjeva smatra da osporene odredbe Izbornog zakona, Ustava FBiH i Statuta nisu u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt) i opcionim protokolima (1966. i 1989) u vezi s članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (podnosilac zahtjeva se poziva na Međunarodni pakt, što je očigledna omaška), te članom 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, koje čine sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine).

9. Podnosilac zahtjeva smatra da je stav 1. uvodnog općeg dijela Odluke Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik), kojom se proglašava Statut Grada Mostara, u suprotnosti s odredbom člana II/1. Ustava Bosne i Hercegovine jer se uvođenjem načela jednakog tretmana jedinica lokalne samouprave i njenih građana, u poređenju s drugim jedinicama lokalne samouprave i njihovim građanima, ne može postići najviši nivo ljudskih prava i osnovnih sloboda. Također, podnosilac zahtjeva smatra da je nametanje Statuta nedemokratski čin, te da je stav 2. Odluke Visokog predstavnika koji glasi: "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" suprotan odredbi člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

10. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da je odredbama člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta, kojima je propisan donji i gornji limit zastupljenosti predstavnika u Gradskom vijeću iz reda svakog od konstitutivnih naroda, diskriminiran hrvatski narod. Naime, podnosilac zahtjeva navodi da propisivanje donjeg limita zastupljenosti u Gradskom vijeću, kao privilegije koja je u konkretnom slučaju data srpskom narodu kao najmalobrojnijem narodu u Mostaru, te gornjeg limita zastupljenosti, kao određenog ograničenja za većinski narod, bez obzira na rezultate izbora, nije propisana nijednim aktom kao privilegija za hrvatski narod, niti kao ograničenje za srpski i bošnjački narod u gradovima gdje oni predstavljaju većinski narod.

11. Podnosilac zahtjeva smatra da je odredbama člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona i odredbama člana 17. stav 1. Statuta, kojima je propisano da se po tri vijećnika biraju iz svake od šest izbornih jedinica gradskog područja, prekršeno osnovno načelo Izbornog zakona po kojem se pri određivanju područja izbornih jedinica mora voditi računa da izborne jedinice imaju podjednak broj glasača. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva navodi da 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.

12. Podnosilac zahtjeva smatra da su odredbama člana 19.2. st. 1. i 3. i člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona i odredbama čl. 15. i 17. stav 1. u vezi s čl. 5. i 7. Statuta diskriminirani građani bivše Centralne zone u odnosu na građane koji žive u nekom od šest gradskih područja. Naime, podnosilac zahtjeva navodi da je

osporenim odredbama propisano da na području Grada kao jedne izborne jedinice biraju 17 vijećnika svi građani Mostara, dok preostalih 18 vijećnika biraju samo građani šest gradskih područja, dok je građanima bivše Centralne zone onemogućeno da i oni biraju svoje predstavnike u Gradsko vijeće.

13. Također, podnosilac zahtjeva smatra da su odredbama člana 38. Statuta, kojima je propisano da se za svako od gradskih područja uspostavlja po jedna komisija u čiji sastav ulaze po tri gradska vijećnika izabrana sa teritorije relevantnog gradskog područja, diskriminirani građani bivše Centralne zone. Podnosilac zahtjeva navodi da komisije za gradska područja odlučuju o donošenju odluke o raspodjeli prihoda po osnovu dodijeljenog građevinskog zemljišta i raspisivanju referenduma u skladu s članom 33. Statuta, te da građani bivše Centralne zone nisu u mogućnosti da odlučuju o tim pitanjima jer ne pripadaju nijednom od gradskih područja. Pored toga, podnosilac zahtjeva smatra da su osporenim odredbama dovedeni u neravnotežan položaj i gradski vijećnici međusobno, jer vijećnici koji su izabrani u gradskoj izbornoj jedinici nisu u mogućnosti da budu birani u komisiju Gradskog vijeća za konkretno gradsko područje, te samim tim da odlučuju o naprijed navedenim pitanjima.

14. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da su odredbe člana 19.7. Izbornog zakona, odredbe člana VI.C. stav 7. Amandmana na Ustav FBiH i odredbe čl. 44. i 45. Statuta, kojima je propisano da za gradonačelnika mogu biti izabrani samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće i da gradonačelnika biraju i smjenjuju vijećnici Gradskog vijeća, diskriminirajuće za sve građane Grada Mostara. Naime, podnosilac zahtjeva navodi da je tačkom 3) Amandmana CIV na Ustav FBiH i odgovarajućim odredbama Izbornog zakona propisano da načelnike i gradonačelnike biraju građani na neposrednim i tajnim izborima, te da je tačkom 2) Amandmana CI na Ustav FBiH propisano da "Grad Mostar ima nadležnosti općine". Pri tome, podnosilac zahtjeva ističe da u svim općinama i Gradu Banjaluci građani neposredno učestvuju u izboru načelnika i gradonačelnika, iz čega proizlazi da građani Mostara nemaju ista prava kao građani Grada Banjaluke. Također, podnosilac zahtjeva navodi da su osporenim odredbama posebno diskriminirani građani bivše Centralne zone, koji zbog načina izbora vijećnika u Gradsko vijeće mogu doći u situaciju da nemaju mogućnost da budu birani za gradonačelnika.

b) Odgovor na zahtjev

15. U odgovoru na zahtjev Predstavnički dom je naveo da je Ustavopravna komisija Predstavničkog doma na 87. sjednici održanoj 14. decembra 2009. godine razmatrala predmetni zahtjev i da nakon rasprave sa tri glasa "za", tri glasa "protiv" i bez glasova "suzdržan" ne podržava zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine.

16. U odgovoru na zahtjev Dom naroda je naveo da je Ustavopravna komisija Doma naroda na 48. sjednici održanoj 23. decembra 2009. godine razmatrala predmetni zahtjev i da, nakon rasprave sa tri glasa "za", bez glasova "protiv" i sa dva glasa "suzdržan", bez glasova sva tri konstitutivna naroda, ne podržava zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine.

c) Mišljenje Visokog predstavnika u svojstvu *amicus curiae*

17. U vezi s osporenim odredbama čl. 19.1, 19.2, 19.3, 19.4. i 19.5. Izbornog zakona, člana VI.C. stav 4. Amandmana CI na Ustav FBiH i čl. 7, 15, 16. i 17. Statuta, Visoki predstavnik je u pisanom stručnom mišljenju, prije svega, naveo da član 3. Protokola broj 1 uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine uređuje postupak za uvjete dopustivosti za predstavke pred Komitetom za ljudska prava Ujedinjenih nacija, te da se ovi uvjeti ne primjenjuju pred Ustavnim sudom. Visoki predstavnik je naveo da, ako se radi o grešci i ako su podnosioci zahtjeva pod navedenim podrazumijevali član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, navedeni član nije primjenjiv u konkretnom slučaju, pošto se taj član ne primjenjuje na izbore za tijela lokalne vlasti koja ne vrše zakonodavne ovlasti već vrše regulatorne ovlasti koje im je delegirao Parlament. Ukoliko bi podnosioci zahtjeva ostali pri tvrdnji da je član 14. Evropske konvencije primjenjiv u vezi s članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Visoki predstavnik je naveo da je Evropski sud za ljudska prava jasno utvrdio da se iz kombinacije

ovih odredbi ne može izvesti pravo da svi glasovi imaju jednaku težinu. Što se tiče tvrdnji podnosioca zahtjeva u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Visoki predstavnik se pozvao na Opći komentar Komiteta za ljudska prava UN u kojem je navedeno da bilo kakva ograničenja prava iz člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima "trebaju biti zasnovana na objektivnim i razumnim kriterijima". Naime, Visoki predstavnik je naveo da princip "jedna osoba, jedan glas" i princip da svi glasovi imaju jednaku težinu nije apsolutno pravo i da ograničenje tog prava može biti opravdano na osnovu objektivnih i razumnih kriterija. U vezi s tim je naveo da je izborni sistem u Gradu Mostaru opravdan kada se u obzir uzmu ciljevi koji se žele postići tim sistemom i historijat Grada. Naveo je da se, pri procjenjivanju opravdanosti u ovom slučaju, mora uzeti u obzir složena historija provedbe mira u Mostaru i važnost uloge koju Mostar ima u širem kontekstu provedbe mira u Federaciji i cijeloj državi. Visoki predstavnik smatra da su poštovanje jednakosti konstitutivnih naroda i stvaranje djelotvornog mehanizma podjele vlasti koji sprečava da bilo koji narod ima većinsku kontrolu u Gradskom vijeću legitimni ciljevi koji se žele postići osporenim odredbama Statuta, Izbornog zakona i Ustava FBiH. Također, smatra da postoji razumno srazmjeran odnos između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.

18. U vezi s osporenim odredbama člana 38. Statuta, Visoki predstavnik smatra da ni Ustav Bosne i Hercegovine, ni Ustav FBiH, kao ni međunarodni instrumenti koje navodi podnosilac zahtjeva ne garantuju "pravo građana da budu birani ili da učestvuju u procesu donošenja odluka u okviru komisija Gradskog vijeća".

19. U vezi s osporenim odredbama člana 19.7. Izbornog zakona, člana VI.C. stav 7. Amandmana CI na Ustav FBiH i čl. 44. i 45. Statuta, Visoki predstavnik smatra da ni Ustav Bosne i Hercegovine, ni Ustav FBiH, kao ni međunarodni instrumenti koje navodi podnosilac zahtjeva ne zahtijevaju primjenu jedinstvenog sistema izbora/smjene gradonačelnika/načelnika općina na području cijele Bosne i Hercegovine. Naveo je da vlasti u Bosni i Hercegovini uživaju široku slobodu procjene u pogledu utvrđivanja bilo neposrednog ili posrednog sistema izbora i/ili smjene gradonačelnika i općinskih načelnika. Dalje, da Ustav FBiH predviđa mogućnost bilo neposrednog ili posrednog izbora i smjene s dužnosti načelnika općina/gradonačelnika u Bosni i Hercegovini. Također, da se izbor i smjena gradonačelnika Sarajeva, Istočnog Sarajeva i Brčko distrikta vrši na posredan način, kao što je to slučaj i s Gradom Mostarom.

d) Mišljenje Venecijanske komisije u svojstvu *amicus curiae*

20. Venecijanska komisija je navela da odredbe čl. 19.4. i 19.6. Izbornog zakona, koje regulišu izbor Gradskog vijeća, odstupaju od principa jednake težine svakog glasa jer uspostavljaju minimalni i maksimalni prag zastupljenosti tri konstitutivna naroda i Ostalih. Venecijanska komisija je navela da te odredbe garantiraju zastupljenost svih konstitutivnih naroda i Ostalih, te sprečavaju dominaciju jednog konstitutivnog naroda ili Ostalih u Gradskom vijeću. U vezi s tim, Venecijanska komisija je navela da je prilikom ocjenjivanja odnosnih odredaba odlučujuće da li se ograničenje principa jednake težine glasa može smatrati razumnim i zasnovanim na objektivnim kriterijima prema utvrđenim principima Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta za ljudska prava UN-a. Venecijanska komisija je istakla da je u svom mišljenju o Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine iz 2001. godine navela "da je raspodjela radnih mjesta u državnim organima između konstitutivnih naroda bila centralni element Dejtonskog sporazuma koji je omogućio mir u Bosni i Hercegovini, te da je u tom smislu teško opovrgnuti zakonitost normi koje bi mogle biti problematične s gledišta nediskriminacije, ali neophodne da se postigne mir i stabilnost". Venecijanska komisija je istakla "da, iako se situacija u Bosni i Hercegovini razvijala u pozitivnom smislu, i dalje ostaju okolnosti koje zahtijevaju politički sistem koji nije prosti odraz pravila većine, već koji garantuje raspodjelu vlasti i pozicija među nacionalnim skupinama, te da pokušaji da se izrade izborna pravila koja omogućavaju odgovarajuću zastupljenost za razne skupine i dalje ostaju zakoniti".

21. Dalje, Venecijanska komisija je ukazala na Odluku Ustavnog suda broj U 4/05, koja se tiče izbornog sistema Grada Sarajeva, u kojoj je Ustavni sud naveo "da je neophodno da sva tri konstitutivna naroda dobiju minimum garancija za učešće u Gradskom vijeću bez obzira na izborne rezultate, budući da je to jedini način da se ispoštuje princip konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine". Također, Venecijanska komisija je ukazala na treću Djelimičnu odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 5/98 u kojoj je Ustavni sud naveo "da dosljedna primjena demokratskog principa - jedan birač jedan glas, u postojećim političkim prilikama u Bosni i Hercegovini, nosi rizik stvaranja jednonacionalne vlasti izabrane u područjima u kojima je jedan konstitutivan narod u većini". Imajući u vidu navedeno, Venecijanska komisija je navela da, prema općim prilikama u Bosni i Hercegovini i specifičnim okolnostima u Mostaru, garantiranje zastupljenosti u izabranim tijelima svih konstitutivnih naroda i Ostalih, kao i sprečavanje bilo koje grupe da dominira u takvim tijelima, ostaje zakonit cilj, iako bi se razvoj trebao kretati u smislu sistema koji daje veću težinu izbornim rezultatima. Pri tome, Venecijanska komisija je istakla da su slična rješenja usvojena za Grad Sarajevo (kao što slijedi iz Odluke U 4/05), kao i u drugim evropskim gradovima sa sličnim kontekstima multinacionalnog ili multijezičkog sastava (npr. u Belgiji). Po mišljenju Venecijanske komisije, odstupanja od principa jednake težine svakog glasa proporcionalna su zakonitom cilju kojem se teži i ispunjavaju kriterij razumnosti i objektivnosti kako se to zahtijeva Protokolom broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Općim komentarom Komiteta za ljudska prava UN-a. Također, Venecijanska komisija je navela da to važi i za odredbe o organizaciji i sastavu komisija Gradskog vijeća koji slijede isti kriterij.

22. U pogledu bivše Centralne zone, Venecijanska komisija je navela da građani bivše Centralne zone, za razliku od građana koji žive u bilo kojem od šest gradskih područja, glasaju samo za 17 vijećnika koji se biraju u izornoj jedinici na nivou Grada, ali ne i za 18 vijećnika koji se biraju na nivou gradskih područja kao izbornih jedinica. Venecijanska komisija je istakla da iz navedenog proizlazi da su biračka prava građana bivše Centralne zone manja od onih koja imaju ostali građani Mostara, te da je osnova za takvo drugačije postupanje čisto geografske prirode. U vezi s tim, Venecijanska komisija je navela da nije obaviještena o bilo kakvim posebnim razlozima za takvo postupanje, tako da u nedostatku razumnog i objektivnog opravdanja ta razlika u postupanju djeluje diskriminacijski i predstavlja kršenje Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Također, Venecijanska komisija je navela da Gradsko vijeće ima neposrednu i veliku moć u odnosu na Centralnu zonu u oblastima (raspodjela prihoda ostvarenih iz naknada po osnovu dodjele zemljišta u sklopu bivše Centralne zone) koja su u gradskim područjima u nadležnosti komisija Gradskog vijeća. Venecijanska komisija smatra da su na taj način građani bivše Centralne zone na diskriminirajući način lišeni prava da samostalno i u svom interesu regulišu i upravljaju dijelom javnih pitanja, a da za to ne postoji nikakvo posebno i objektivno opravdanje, te da je stoga došlo do kršenja Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

23. U pogledu izbora gradonačelnika, Venecijanska komisija je navela da se ni Ustav Bosne i Hercegovine, niti međunarodni instrumenti na koje se podnosioc zahtjeva poziva, ne bave izborom gradonačelnika, ali da pružaju mogućnost neposrednog i posrednog izbora. Venecijanska komisija je navela da je posredni izbor usmjeren ka nacionalnom pomirenju koje je mnogo teže postići u kontekstu neposrednih izbora, da to predstavlja legitiman cilj, te da su temelji biračkog prava o kojem je riječ očuvani. Prema mišljenju Venecijanske komisije, u konkretnom slučaju postoji razumno i objektivno opravdanje za drugačije postupanje pri izboru gradonačelnika.

IV. Javna rasprava

24. Ustavni sud je, u skladu s članom 46. Pravila Ustavnog suda, na Plenarnoj sjednici održanoj 28. i 29. maja 2010. godine odlučio da održi javnu raspravu na kojoj će se raspravljati o predmetnom zahtjevu. Ustavni sud je, u skladu s članom 47. stav 3. Pravila Ustavnog suda, na Plenarnoj sjednici održanoj 9. jula 2010. godine, odlučio da se na javnu raspravu pozovu:

predstavnik podnosioca zahtjeva, predstavnici oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predstavnik Vijeća Evrope, predstavnik Evropske unije, predstavnik OSCE-a, predstavnik OHR-a, predstavnik Venecijanske komisije, predsjednik Gradskog vijeća Grada Mostara, gradonačelnik Grada Mostara, predstavnik Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i eksperti za izborni sistem prof. dr. Zoran Tomić i dr. Suad Arnautović.

25. Ustavni sud je 24. septembra 2010. godine održao javnu raspravu na kojoj su prisustvovali: predstavnici podnosioca zahtjeva, predstavnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, predstavnik Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, predstavnik Ureda Sekretarijata Vijeća Evrope u BiH, predstavnik šefa Misije OSCE-a u BiH, predstavnik OHR-a, predsjednik Gradskog vijeća Grada Mostara, gradonačelnik Grada Mostara, predstavnik Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i eksperti za izborni sistem prof. dr. Zoran Tomić i dr. Suad Arnautović. U raspravi o predmetnom zahtjevu su učestvovali: predstavnici podnosioca zahtjeva, predstavnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, predstavnik Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, predsjednik Gradskog vijeća Grada Mostara, gradonačelnik Grada Mostara, predstavnik Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i eksperti za izborni sistem prof. dr. Zoran Tomić i dr. Suad Arnautović.

V. Relevantni propisi

26. Izborni zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 23/01) u relevantnom dijelu glasi:

Član 12.7.

Općinski načelnik može se birati ili posrednim izborom od općinskog vijeća, odnosno skupštine općine, ili neposrednim izborom od registriranih birača u toj općini. Ako entitetski zakoni predviđaju da se načelnik bira neposrednim izborom, tada će se izbor vršiti u skladu sa stavom 2. ovog člana. Ako entitetski zakoni predviđaju da se izbor načelnika vrši posredno od općinskog vijeća, odnosno skupštine općine, tada se izbor vrši u skladu sa stavom 3. ovog člana. Ako entitetski zakoni ne predviđaju način izbora načelnika, tada se načelnik bira posrednim izborom, kao što je utvrđeno u stavu 3. ovog člana.

Ako se načelnik neposredno bira, tada Izborna komisija Bosne i Hercegovine utvrđuje izgled glasačkog listića.

Ako se načelnik bira posredno, tada se on ili ona biraju na osnovu većine glasova ukupnog broja članova općinskog vijeća, odnosno skupštine općine. Svaki član općinskog vijeća, odnosno skupštine općine može predložiti kandidata za funkciju općinskog načelnika. Ako kandidat ne dobije većinu glasova od ukupnog broja članova, provodi se drugi krug izbora. Ako nijedan kandidat ne dobije većinu glasova od ukupnog broja članova, provodi se treći krug izbora. U trećem krugu izbora bit će izabran član koji dobije najveći broj glasova. Ako je rezultat isti, najmlađi od kandidata sa istim rezultatom bit će izabran za općinskog načelnika.

U slučaju da posredno izabrani načelnik podnese ostavku, umre ili bude smijenjen od općinskog vijeća, odnosno skupštine općine, općinsko vijeće, odnosno skupština općine bira novog načelnika u skladu sa stavom 3. ovog člana.

27. Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 20/02)

Član 18.

Postojeća poglavlja 12., 13., 14., 15., 16., 17. i 18. postaju poglavlja 13., 14., 15., 16., 17. i 18. i 19.

28. Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 4/04) u relevantnom dijelu glasi:

Član 2.

Novo poglavlje 19. se uvodi u Izborni zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02 i 25/02); iza poglavlja 18. "Distrikt Brčko" dodaje se novo poglavlje pod nazivom "Grad Mostar" u kojem stoji:

"Član 19.1.

Ovim zakonom se uređuje izbor vijećnika u Vijeće Grada Mostara (u daljnjem tekstu: Gradsko vijeće). Izuzetno od odredaba poglavlja 13. ovog zakona, principi utvrđeni ovim poglavljem primjenjuju se na izbore u Gradu Mostaru.

Član 19.2.

U sastav Gradskog vijeća ulazi tridesetpet (35) članova. Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u gradskoj izbornoj jedinici i izbornim jedinicama gradskog područja, na način utvrđen u članu 19.4. ovog zakona.

Gradska izborna jedinica" u smislu prethodnog stava obuhvata cijelo područje Grada definirano u članu 5. Statuta Grada Mostara.

Izborne jedinice gradskog područja" u smislu stava 1. ovog člana su bivše gradske općine kako je to definirano članom 7. i članom 15. Statuta Grada Mostara.

Član 19.3.

Grad Mostar ima jednu Izbornu komisiju uspostavljenu u skladu sa odredbama ovog zakona u dijelu u kojem se ovaj zakon odnosi na općinske izborne komisije.

Član 19.4.

Sedamnaest (17) vijećnika se bira iz gradske izborne jedinice. Minimalno četiri (4) vijećnika iz svakog od konstitutivnih naroda i jedan (1) vijećnik kao pripadnik grupe "ostalih" se bira iz gradske izborne jedinice.

Tri (3) vijećnika se biraju iz svake od 6 izbornih jedinica gradskog područja.

Izborna jedinica gradskog područja 1 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Sjever.

Izborna jedinica gradskog područja 2 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Stari Grad.

Izborna jedinica gradskog područja 3 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugostok.

Izborna jedinica gradskog područja 4 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jug.

Izborna jedinica gradskog područja 5 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugozapad.

Izborna jedinica gradskog područja 6 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Zapad.

Nijedan od konstitutivnih naroda niti iz grupe "ostalih" ne mogu imati više od petnaest (15) svojih predstavnika u Gradskom vijeću.

Član 19.5.

Prvo se vrši dodjela mandata koji se popunjavaju iz gradske izborne jedinice, prema formuli utvrđenoj u stavu 1. člana 9.6 ovog zakona. Ako dodjela mandata iz gradske izborne jedinice ne omogućuje minimalnu zastupljenost bilo kojeg od konstitutivnih naroda ili grupe "ostalih" na način utvrđen u skladu s stavom 1. člana 19.4 ovog zakona, primjenjivat će se sljedeći metod:

1. jedan ili više posljednjih mandata koji će se dodjeljivati iz gradske izborne jedinice potreban za ispunjavanje kvota bilo kojeg od konstitutivnih naroda odnosno grupe "ostalih" dodjeljuje se jednom ili više kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda ili grupe "ostalih" koji je tj. koji su dobili najveći broj glasova sa liste političke stranke, sa liste nezavisnih kandidata ili sa liste koalicije kojima je mandat dodijeljen prema stavu 1. člana 9.6 ovog zakona. Ukoliko se mandat utvrđen prema formuli iz stava 1. člana 9.6 ovog zakona dodijeli nezavisnom kandidatu, primjenjuje se tačka 2. ovog člana.

2. Ako politička stranka, lista nezavisnih kandidata ili koalicija kojima je mandat dodijeljen na način utvrđen u stavu 1. člana 9.6 ovog zakona ne posjeduje dovoljan broj odgovarajućih kandidata na listi svoje gradske izborne jedinice, ili ako bi mandat, prema članu 9.6 ovog zakona, bio dat jednom ili više nezavisnih kandidata, mandat se prenosi:

- na političku stranku ili stranke, listu ili liste nezavisnih kandidata ili koaliciju ili koalicije koje imaju takve preostale kandidate na svojim listama; ili

- na nezavisnog kandidata ili kandidate iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda ili iz grupe "ostalih" koji ima drugi po redu najveći količnik kao što je to utvrđeno članom 9.6 ovog zakona.

3. Ako se nijedan kandidat iz reda jednog ili više datih konstitutivnih naroda ili grupe "ostalih" ne nađe u skladu sa tač. 1. i 2. ovog člana, mandat se prenosi na:

- političku stranku, listu nezavisnih kandidata ili listu koalicije koja raspolaže tim kandidatima preostalim na listi bilo koje druge izborne jedinice gradskog područja nakon što su mjesta koja su popunjena iz ovih izbornih jedinica dodijeljena u skladu s članom 19.6 ovog zakona ili

- na nezavisnog kandidata ili kandidate iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda ili iz grupe "ostalih" koji su se kandidovali za bilo koju izbornu jedinicu gradskog područja, a koji ima najveći količnik kao što je to utvrđeno članom 9.6 ovog zakona.

Stav 2. člana 9.6 se ne primjenjuje kada se dodjeljuju mandati iz ovog člana.

Član 19.6.

Mandati koji se popunjavaju iz izbornih jedinica gradskih područja nakon toga se dodjeljuju prema formuli utvrđenoj u članu 9.6 ovog zakona. Mandati se dodjeljuju pojedinačno počevši sa najviše rangiranim kandidatom u svakoj izbornoj jedinici gradskog područja i nastavlja se na sličan način kako bi se popunilo svako dostupno mjesto iz svake izborne jedinice gradskog područja. Redoslijed popunjavanja mandata dodijeljenih svakoj izbornoj jedinici gradskog područja za svaki od tri uzastopna koraka određuje se žrijebanjem. Žrijebanje organizuje Izborna komisija Bosne i Hercegovine.

Ukoliko bi dodjela mandata iz izborne jedinice gradskih područja vodila ka zastupljenosti jednog konstitutivnog naroda ili grupe ostalih preko kvote koja je utvrđena prema članu 19.4. stav 4. ovog zakona, primjenjivat će se sljedeći metod:

1. Mandat će biti preraspodijeljen kandidatu koji ne pripada datom konstitutivnom narodu ili grupi "ostalih" koji je dobio najveći broj glasova na listi političke stranke, liste nezavisnih kandidata ili koalicije kojima je mandat dodijeljen u skladu sa članom 9.6 stav 1. ovog zakona. Ako bi se mandat prema formuli iz člana 9.6 stav 1. ovog zakona dodjeljivao nezavisnom kandidatu, primjenjivat će se tačka 2. ovog člana.

2. Ako takav kandidat ne postoji ili ako bi se mandat prema formuli iz člana 9.6 stav 1. ovog zakona dodjeljivao nezavisnom kandidatu, mandat se prenosi u istu izbornu jedinicu gradskog područja ili:

- političkoj stranci, listi nezavisnih kandidata ili koalicije koja ima kandidata koji ne pripada datom konstitutivnom narodu ili grupi "ostalih" koji je preostao na listi; ili

- nezavisnom kandidatu ili kandidatima koji ne pripadaju datom konstitutivnom narodu ili grupi "ostalih" koji imaju najveći sljedeći količnik kao što je to utvrđeno u članu 9.6 ovog zakona.

3. Ako ne postoji takav kandidat u skladu sa tač. 1. i 2. ovog člana, mandat odnosno mandati se prenose na:

- političku stranku, listu nezavisnih kandidata ili koalicije koja ima takvog kandidata koji je preostao na listi iz bilo koje druge izborne jedinice gradskog područja nakon što su mjesta popunjena iz te izborne jedinice gradskog područja bila dodijeljena u skladu sa članom 19.6 ovog zakona; ili

- nezavisnog kandidata iz odgovarajućeg konstitutivnog naroda ili grupe "ostalih" koji se kandidovao za bilo koju izbornu jedinicu gradskog područja, a koji je dobio najveći količnik kao što je to utvrđeno članom 9.6 ovog zakona.

Član 19.7.

Izuzetno od odredaba člana 13.7. ovog zakona, gradonačelnik Grada Mostara se bira indirektno u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine."

29. Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 33/08)

Član 57.

Član 13.7. mijenja se i glasi:

(1) Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik bira se u skladu sa ovim Zakonom, ustavima, entitetskim zakonima i statutom općine, odnosno grada.

(2) Ako se općinski načelnik, odnosno gradonačelnik bira neposredno, općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika biraju birači upisani u Središnji birački popis u toj izbornoj jedinici u skladu sa ovim Zakonom, entitetskim zakonom, statutom općine, odnosno grada.

(3) U slučaju da izabranom načelniku, odnosno gradonačelniku iz stava 2. ovog člana prestane mandat u skladu sa članom 1.10. ovog Zakona ili bude opozvan, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik bira se u skladu sa ovim Zakonom, entitetskim zakonom, statutom općine, odnosno grada.

30. Izmjene i dopune Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 13/97)

Amandman XVI

U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, iza poglavlja: "VI - OPĆINSKE VLASTI", dodaje se novo poglavlje, koje glasi:

VI. A. GRADSKO VLASTI

1) Za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom.

2) Odgovornosti grada obuhvataju: a) finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonima, b) zajedničku infrastrukturu, c) urbanističko planiranje, d) javni promet, e) druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno koje prenesu općine.

3) Grad ima statut koji mora biti u skladu sa ovim ustavom, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom.

4) 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.

5) Gradsko vijeće: a) priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, b) bira gradonačelnika, c) donosi budžet grada, d) donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i vrši druga ovlaštenja utvrđena statutom.

6) Odgovornost gradonačelnika je: a) imenovanje i smjenjivanje gradskih funkcionera, b) provođenje gradske politike i izvršavanje gradskih propisa, c) osiguranje saradnje gradskih funkcionera sa ombudsmenima, d) podnošenje izvještaja gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike.

7) Grad ostvaruje prihode oporezivanjem, zaduživanjem i na drugi način, u skladu sa zakonom.

31. Izmjene i dopune Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 9/04) u relevantnom dijelu glase:

Amandman CI

Dodaje se novi član VI.C koji glasi:

VI.C Organizacija Mostara

4) Gradska područja su izborne jedinice. Statutom se određuje sastav Gradskog vijeća, a izborni postupak se reguliše Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Statutom na način koji može odstupati od uvjeta propisanih u članu VI.A. ovog Ustava.

7) Svaki građanin Bosne i Hercegovine koji ispunjava uvjete za glasanje u Gradu Mostaru može biti izabran za gradonačelnika Grada Mostara. Gradonačelnika bira i smjenjuje dvotrećinska većina izabranih vijećnika. Postupak izbora i smjenjivanja gradonačelnika se detaljnije uređuje Statutom Grada Mostara.

32. Odluka kojom se ispravlja prijevod zvanične odluke Visokog predstavnika kojom se proglašavaju izmjene i dopune Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 32/07)

Član 1.

U članu VI.C, stav 7 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prva rečenica koja glasi: "Svaki građanin Bosne i Hercegovine koji ispunjava uvjete za glasanje u Gradu Mostaru može biti izabran za gradonačelnika Grada Mostara", zamjenjuje se sljedećom rečenicom: "Samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće mogu biti birani za gradonačelnika Grada Mostara".

Član 2.

Radi otklanjanja sumnje, ovim se izričito izjavljuje i ukazuje da se smatra da je ispravljena odredba spomenuta u članku 1. ove Odluke na snazi od 15. marta 2004. godine.

33. Statut Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04) u relevantnom dijelu glasi:

Koristeći se ovlastima koje su Visokom predstavniku date u članu V Aneksa 10. (Sporazum o provedbi civilnog dijela Mirovnog sporazuma) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prema kojem je Visoki predstavnik konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja gorenarečenog Sporazuma o provedbi civilnog dijela Mirovnog ugovora; i posebno uzevši u obzir član II 1. (d) istog Sporazuma prema kojem Visoki predstavnik "pomaže, kada ocijeni da je to neophodno, u rješavanju svih problema koji se pojave u vezi s provedbom civilnog dijela Mirovnog ugovora";

[...]

Imajući na umu sveukupnost gorenarečenih pitanja, Visoki predstavnik donosi sljedeću:

ODLUKU

kojom se proglašava Statut Grada Mostara

Statut Grada Mostara koji se nalazi u daljnjem tekstu čini sastavni dio ove Odluke i stupa na snagu 15. marta 2004. godine.

Statut je na snazi na privremenom osnovu sve dok ga ne usvoji Gradsko vijeće Grada Mostara u odgovarajućoj formi, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

[...]

U skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavom Hercegovačko-neretvanskog kantona, Gradsko vijeće Grada Mostara donosi sljedeći Statut

Član 5.

Teritorija Grada

Teritorija Grada obuhvata jedinstveno, nepodijeljeno područje u skladu sa stanjem područja prema katastarskim crtama rubnih dijelova na dan 1. januara 1991. godine, modificiranog Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, potpisanim 14. decembra 1995. godine.

Član 7.

Gradska područja

1. U Gradu se formira šest (6) gradskih područja koja odgovaraju bivšim gradskim općinama.

2. Podružnice Gradske uprave se formiraju u gradskim područjima isključivo u svrhu pružanja maksimalnog obima usluga građanima u njihovom okruženju.

3. Gradska područja Grada su izborne jedinice u skladu sa članom 15 ovog Statuta.

Član 15.

Izbori za Gradsko vijeće

1. Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u izbornim jedinicama.

2. Izborne jedinice u Gradu su područje Grada i šest gradskih područja, kako je definisano u članovima 5. i 7. ovog Statuta i mapi priloženoj u Privremenom statutu objavljenom u "Gradskom službenom glasniku Grada Mostara" od 20. februara 1996. godine (GSG. Grada Mostara, br. 1/96, 20. februar 1996. godine), koja je sastavni dio ovog Statuta.

Član 16.

Zastupljenost u Gradskom vijeću

1. Najmanje četiri (4) predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan (1) iz reda Ostalih će biti zastupljeni u Gradskom vijeću.

2. Nijedan od konstitutivnih naroda ne može imati više od petnaest (15) vijećnika.

Član 17.

Raspodjela mandata

1. U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika. Preostalih sedamnaest (17) vijećnika se bira na području Grada kao jedne izborne jedinice (u daljem tekstu: Gradska lista).

2. Najmanje četiri (4) kandidata iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan (1) kandidat iz reda Ostalih sa Gradske liste će biti izabrani u Gradsko vijeće.

3. Raspodjela mandata u Gradskom vijeću se vrši u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

Član 28.

Nadležnosti Gradskog vijeća

1. Gradsko vijeće je najviši organ Grada i odgovorno je za sva pitanja koja su u njegovoj nadležnosti u skladu sa ustavima i zakonom.

2. Gradsko vijeće nadzire upravu Grada, uključujući gradonačelnikov uređ. Gradski vijećnici imaju pravo da postavljaju pitanja vezana za tačke dnevnog reda sjednica i da zahtijevaju pisane izvještaje. Gradonačelnik će odgovoriti na sva pitanja u roku od dva mjeseca. Na sopstvenu inicijativu, on će obavještavati Gradsko vijeće o svim važnim pitanjima.

3. Gradsko vijeće ima pravo na uvid u provedbu svojih odluka. U tu svrhu, ono može na zahtjev kluba ili četvrtine svih gradskih vijećnika, formirati odbor, koji može pregledati dokumentaciju u prostorijama Gradske uprave. Odbor mora podnijeti izvještaj o rezultatima pregleda. Gradski vijećnici mogu, također, u bilo koje vrijeme, pregledati dokumentaciju u prostorijama Gradske uprave. Gradsko vijeće može također usvojiti ili odbiti polugodišnji ili godišnji izvještaj o izvršenju budžeta koji podnese gradonačelnik u skladu sa članom 43. stav 4 tačka e) ovog Statuta.

Član 38.

Komisije za gradska područja

1. Za svako od gradskih područja uspostavlja se po jedna komisija Gradskog vijeća za gradska područja. U sastav svake od komisija Gradskog vijeća za gradska područja (u daljem tekstu: Komisije za gradska područja) ulaze po tri gradska vijećnika izabrana sa teritorije relevantnog gradskog područja na osnovu člana 17. stav 1. ovog Statuta.

2. U nadležnosti komisija za gradska područja spadaju:

- donošenje odluka o raspodjeli prihoda po osnovu dodijeljenog građevinskog zemljišta, u skladu s članom 56. ovog Statuta;

- učestvovanje u donošenju odluke o raspisivanju referenduma, u skladu s članom 33. stav 3. ovog Statuta;

3. Donošenje odluka komisija za gradska područja obavlja se prostom većinom glasova.

4. Stavovi 3. do 5. člana 37. ovog Statuta primjenjuju se na komisije za gradska područja. Pitanja koja nisu uređena ovim Statutom propisuju se Poslovnikom o radu Gradskog vijeća u skladu s općim principima utvrđenim u ovom Statutu.

Član 44.

Izbor Gradonačelnika

1. Na mjesto gradonačelnika mogu biti izabrani samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće.

2. Izbor gradonačelnika će se vršiti na prvoj sjednici Gradskog vijeća nakon izbora.

3. Svaki gradski vijećnik ima pravo da nominira kandidate iz reda izabranih vijećnika.

4. Prije izbora, nominirani kandidati moraju izjaviti u pisanoj formi da prihvataju kandidaturu.

5. Dvotrećinska većina glasova izabranih gradskih vijećnika je potrebna za izbor gradonačelnika. Ukoliko nijedan od kandidata ne dobije dovoljan broj glasova u prvom krugu, vrši se drugi krug izbora između dva kandidata koji su dobili najveći broj glasova u prvom krugu. Ukoliko je, usljed neriješenog ishoda izbora među kandidatima u prvom krugu, nemoguće ustanoviti koja su dva kandidata dobili najveći broj glasova, organizirat će se poseban krug za ove kandidate kako bi se izvršio odabir kandidata ili kandidata koji će se kvalificirati za drugi krug. Ukoliko nijedan od preostala dva kandidata ne dobije dvotrećinsku većinu glasova u drugom krugu, vrši se treći krug izbora. U trećem krugu, prosta većina glasova izabranih gradskih vijećnika je potrebna za izbor gradonačelnika od dva preostala kandidata. Ukoliko preostala dva kandidata dobiju isti broj glasova u trećem krugu, mlađi od ta dva kandidata biti će izabran za gradonačelnika.

6. Odmah nakon izbora, izabrani kandidat daje izjavu o tome da li prihvata izbor. Ukoliko izabrani kandidat odbije izbor, izbori će se ponoviti prema postupku propisanom u ovom članu.

Član 45.

Smjena sa funkcije

1. Gradonačelnik može biti smijenjen sa funkcije prije isteka njegovog mandata odlukom Gradskog vijeća.

2. Prijedlogu za smjenu potrebna je podrška natpolovične većine izabranih gradskih vijećnika.

3. Odluka o smjeni gradonačelnika se donosi na posebnoj sjednici Gradskog vijeća. Odluka se donosi dvotrećinskom većinom glasova izabranih Gradskih vijećnika.

VI. Dopustivost

34. Odlukom Visokog predstavnika proglašen je predmetni Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona i određeno je da Odluka stupa na snagu 1. marta 2004. godine, te da za njeno stupanje na pravnu snagu nisu potrebni daljnji proceduralni koraci. Također, odlukama Visokog predstavnika proglašene su Izmjene i dopune Ustava FBiH i Statut za koje je određeno da stupaju na snagu 15. marta 2004. godine, te da su na snazi na pripremenom osnovu dok ih ne usvoji Parlament FBiH, odnosno Gradsko vijeće Grada Mostara u odgovarajućoj formi, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

Dopustivost u odnosu na Odluku Visokog predstavnika kojom se proglašava Statut Grada Mostara

35. Podnosilac zahtjeva smatra da stav 1. uvodnog općeg dijela Odluke Visokog predstavnika kojom se proglašava Statut nije u skladu s članom II/1. Ustava Bosne i Hercegovine i da stav 2. predmetne Odluke nije u skladu s članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

36. U pogledu nadležnosti Visokog predstavnika da donosi zakone, te nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti tih zakona s Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je već ranije izrazio svoj stav da ovlasti Visokog predstavnika proizlaze iz Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija i Banske deklaracije i da te ovlasti, kao ni vršenje tih ovlasti, nisu podložne kontroli Ustavnog suda. Međutim, kada Visoki predstavnik intervenira u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, tada djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost sa Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 9/00 od 3. novembra 2000. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 1/01, Odluka broj U 16/00 od 2. februara 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 13/01 i Odluka broj U 25/00 od 23. marta 2001. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 17/01).

37. Iz navedenog proizlazi da Ustavni sud nije nadležan da ispituje ustavnost stava 1. uvodnog općeg dijela i stava 2. Odluke Visokog predstavnika kojom se proglašava Statut, budući da se radi o ovlastima Visokog predstavnika koje proizlaze iz Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, a koje, kako je navedeno u prethodnoj tački odluke, nisu podložne kontroli Ustavnog suda.

38. Imajući u vidu odredbe člana 17. stav 1. tačka 1. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je u odnosu na ovaj dio predmetnog zahtjeva odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

Dopustivost u odnosu na osporene odredbe Izbornog zakona, Ustava FBiH i Statuta Grada Mostara

39. S druge strane, Ustavni sud ukazuje da je Visoki predstavnik intervenirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine i umjesto Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Gradskog vijeća Grada Mostara donio osporene odredbe Izbornog zakona, Ustava FBiH i Statuta. Imajući u vidu navedene stavove, ovi akti se smatraju domaćim aktima čija je saglasnost s Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda.

40. U pogledu osporenih odredbi Ustava FBiH Ustavni sud ukazuje da je prema članu VI/3.a) alineja 2. Ustava Bosne i Hercegovine Ustavni sud isključivo nadležan da ispituje da li je neka odredba ustava entiteta u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Također, Ustavni sud ukazuje da, iako odredba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine ne predviđa

eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost zakona ili odredbe zakona Bosne i Hercegovine, supstancionalni pojam ovlasti određenih samim Ustavom Bosne i Hercegovine sadrži u sebi *titulus* Ustavnom sudu za takvu nadležnost, a posebno ulogom Ustavnog suda kao tijela koje podržava Ustav Bosne i Hercegovine. Stanovište Ustavnog suda u ovakvim slučajevima u njegovoj dosadašnjoj praksi jasno ukazuje da je Ustavni sud nadležan da ocjenjuje ustavnost zakona, odnosno pojedinih odredbi zakona Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluku broj U 1/99 od 14. augusta 1999. godine, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 16/99).

41. Također, u pogledu osporenih odredbi Statuta, Ustavni sud je u svojoj praksi već elaborirao pitanje svoje nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine u sličnoj situaciji kada je predmet ocjene bio Statut Grada Sarajeva i zaključio da je "kao institucija koja podržava Ustav Bosne i Hercegovine, nadležan da ispituje ustavnost svih akata, bez obzira na donosioca, ako je pitanje pokrenuto prema jednoj od nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine. U skladu s argumentacijom o ljudskim pravima, Ustavni sud je mišljenja da, kad god je to moguće, mora interpretirati svoju jurisdikciju tako da dozvoli najširu mogućnost otklanjanja posljedica kršenja tih prava. U konkretnom slučaju, zahtjev za ocjenu ustavnosti se upravo odnosi na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava i tiče se ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, kao što je princip konstitutivnosti naroda i pravo na zabranu diskriminacije" (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 4/05 od 22. aprila 2005. godine st. 14. do 17, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 32/05). Rukovodeći se principima iz navedene odluke, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju nadležan da ispituje ustavnost Statuta, budući da se i ovdje radi o zahtjevu za ocjenu ustavnosti koji se odnosi na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava, odnosno zaštiti ljudskih prava i prava na zabranu diskriminacije.

42. Dalje, zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čime je ispunjen uvjet iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem zahtjev može podnijeti najmanje jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine.

43. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev u ovom dijelu dopustiv, zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VII. Meritum

Diskriminacija u pogledu izbora za Gradsko vijeće suprotno članu 14. Evropske konvencije u vezi s članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

44. Član 14. Evropske konvencije glasi:

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

45. Član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

46. Član 14. Evropske konvencije je primjenjiv u slučajevima kada postoji različito postupanje po zabranjenoj osnovi prema osobi ili grupi osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji u vezi s nekim pravom iz Evropske konvencije i njenih protokola, a za to različito postupanje nema objektivnog ili razumnog opravdanja. Prema tome, da bi se primijenio član 14, pravilo, akt ili propust moraju potpadati pod djelokrug nekog materijalnog prava iz Evropske konvencije. U ovom predmetu, podnosilac zahtjeva smatra da osporena odredba potpada pod djelokrug člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

(podnosilac zahtjeva se pozvao na član 3. Protokola broj 1 uz Međunarodni pakt, što je očigledna omaška).

47. Obaveza države, koja proističe iz člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, predviđa aktivno i pasivno biračko pravo naroda: aktivno pravo glasanja na izborima i pasivno pravo da se učestvuje kao kandidat na izborima. Međutim, ova prava se odnose samo na izbor "zakonodavnih tijela". Evropski sud za ljudska prava ima dosljedno mišljenje da se ovaj član primjenjuje samo u odnosu na izbor tijela koja vrše značajnu zakonodavnu funkciju. Da li određeno tijelo vrši dovoljnu zakonodavnu vlast da bi se u ovu svrhu moglo smatrati zakonodavnim tijelom je pitanje procjene na koje treba odgovoriti u svjetlu uloge tog tijela i njegovog doprinosa demokratskoj izradi zakona u kontekstu ustava u cjelini: vidi, npr., *Mathieu-Mohin i Clerfayt v. Belgium*, presuda od 2. marta 1987. godine, serija A, br. 113; *Matthews v. United Kingdom*, presuda od 18. februara 1999. godine, Izvještaji 1999-I [GC]; *Santoro v. Italy*, presuda od 1. jula 2004. godine, Izvještaji 2004-VI. Dok regionalno vijeće može imati dovoljnu zakonodavnu vlast da se okvalificira kao zakonodavac (vidi gore navedenu presudu *Santoro v. Italy*), lokalno vijeće je tipično nema: vidi npr. *Gorizdra v. Moldova*, aplikacija br. 53180/99, odluka o prihvatljivosti od 2. jula 2002. godine; *Cherepkov v. Russia* aplikacija br. 51501/99, odluka o prihvatljivosti od 25. januara 2000. godine, Izvještaji 2000-I; *Salleras Llinares v. Spain*, aplikacija br. 52226/99, odluka o prihvatljivosti od 12. oktobra 2000. godine, Izvještaji 2000-XI.

48. Odredbom člana 28. Statuta Grada Mostara je propisano da je Gradsko vijeće najviši organ Grada i da je odgovorno za sva pitanja koja su u njegovoj nadležnosti u skladu s ustavima i zakonom. Izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 13/97) je propisano da Gradsko vijeće: a) priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, b) bira gradonačelnika, c) donosi budžet grada, d) donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i vrši druga ovlaštenja utvrđena statutom.

49. S obzirom na veoma ograničen djelokrug zakonodavne vlasti koju vrši gradsko vijeće, Ustavni sud smatra da je gradsko vijeće uglavnom administrativno, a ne zakonodavno tijelo. Prema tome, izbor za gradsko vijeće ne potpada u djelokrug obaveze Bosne i Hercegovine prema članu 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju da održi slobodne izbore koji će osigurati "slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela". S obzirom na ovo, zahtjev ne pokrće pitanje u pogledu primjene člana 14. Evropske konvencije u vezi s članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Stoga, ovaj dio zahtjeva se odbija kao neosnovan.

Diskriminacija u pogledu izbora za gradsko vijeće suprotno članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

50. Podnosilac zahtjeva navodi da odredbe čl. 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6. i 19.7. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, odredbe člana VI.C. stav 7. Amandmana CI na Ustav FBiH i odredbe čl. 7, 15, 16, 17, 38, 44. i 45. Statuta Grada Mostara nisu u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) (Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine).

51. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

52. Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini

7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i općini protokoli (1966 i 1989)

53. Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966) propisuje:

Члан 25.

Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez nerazumnih ograničenja:

a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabраних представника;

b) bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;

54. Ustavni sud će zahtjev prvo ispitati, u kontekstu prava na zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, prije razmatranja navoda o povredi člana 25.b) odvojeno.

55. Ustavni sud podsjeća da član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje da se uživanje prava i sloboda, predviđenih u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, osigurava svim licima bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. U Aneksu I tačka 7. Ustava Bosne i Hercegovine - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini je, između ostalog, naveden i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966). Ustavni sud podsjeća na praksu Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj diskriminacija postoji samo ako se lice ili grupa lica koji se nalaze u analognoj situaciji različito tretiraju, a ne postoji neko objektivno i razumno opravdanje za različit tretman (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Belgijski predmet o jezicima*, presuda od 23. jula 1968, serija A, broj 6). Ovaj pristup je Evropski sud za ljudska prava primijenio na pitanja diskriminacije u vezi s učešćem u političkom životu u Bosni i Hercegovini u odnosu na član 14. Evropske konvencije i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju; vidi *Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine [Veliko vijeće]. Ustavni sud smatra ovaj pristup podjednako adekvatnim kada se radi o primjeni člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U skladu s ovim pristupom, da bi za različito postupanje postojalo objektivno i razumno opravdanje, potrebno je kumulativno ispunjenje dva uvjeta - da je razlikovanje ustanovljeno radi ostvarivanja nekog legitimnog cilja i da postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.

56. Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima svakom građaninu garantira pravo da učestvuje u javnim poslovima, pravo da bira i da bude izabran, kao i pravo pristupa javnim službama. Za razliku od člana 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, pravo da bira i da bude izabran prema članu 25. Međunarodnog pakta nije ograničeno na izbore za zakonodavna tijela, nego se primjenjuje generalno na ona tijela čije članstvo u potpunosti ili djelimično zavisi od izbora. Međunarodni pakt od država potpisnica zahtijeva da donesu takve zakone i druge mjere koje su neophodne kako bi građani imali efektivnu mogućnost da uživaju u pravima koja garantira ovaj međunarodni instrument. U svom Komentaru o članu 25.b) Međunarodnog pakta (usvojen na 57. sjednici od 12. jula 1996. godine) Komitet za ljudska prava UN-a je, između ostalog, 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 osim pod uvjetima koji su ustanovljeni zakonom i koji su objektivni i razumni." U daljnjem dijelu Komentarara Komitet za ljudska prava UN-a ukazuje na moguća opravdana ograničenja aktivnog i pasivnog biračkog prava kao što su minimalne godine života i neprihvatljiva ograničenja kao što su imovinski uvjeti, stepen obrazovanja, pismenost, pripadnost političkoj partiji itd. Također, postoje uvjeti pod kojima bi države trebalo da organiziraju izbore bez bilo kakvih prisilica, prisile ili drugih oblika prinude u odnosu na glasače. Komitet za ljudska prava UN-a je posebno istakao da Međunarodni pakt ne nameće obavezu postojanja nekog određenog izbornog sistema, ali da uspostavljeni sistem u državi ugovornici mora biti u skladu s pravima zaštićenim članom 25.b) Međunarodnog pakta i mora odražavati izraženu slobodnu volju birača. U Komentaru je naglašeno da 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."

57. U prvom dijelu svoga zahtjeva podnosilac zahtjeva ističe da su građani Mostara diskriminirani u odnosu na druge građane Bosne i Hercegovine u vezi s njihovim pravima da učestvuju na slobodnim izborima za Gradsko vijeće (ili za odgovarajuće institucije). Navedeno je da ova diskriminacija proističe iz odredaba člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta, kojima je propisano da će u Gradskom vijeću biti zastupljeno najmanje četiri i najviše 15 predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda. Da bismo shvatili značaj navedenog, moramo uporediti položaj pojedinih konstitutivnih naroda u odnosu jednih prema drugima u Mostaru s analognim položajem konstitutivnih naroda prilikom sličnih izbora u ostalim općinama u Bosni i Hercegovini u kojima je neki od konstitutivnih naroda u većini. Naime, podnosilac zahtjeva tvrdi da propisivanje donjeg limita zastupljenosti u Gradskom vijeću predstavlja privilegiju koja je u konkretnom slučaju data srpskom narodu kao najmalobrojnijem narodu u Mostaru, dok propisivanje gornjeg limita zastupljenosti za bilo koji konstitutivni narod (ili Ostale) predstavlja vještačko ograničavanje slobodnih izbora u onom obimu u kojem se omogućava većinski broj hrvatskih zastupnika na takvim izborima. Suprotno tome, podnosilac zahtjeva navodi da u drugim općinama koje se mogu porediti, kao što su Sarajevo i Banjaluka, u kojima je hrvatski narod u manjini, zakon ne propisuje ekvivalentan donji limit zastupljenosti za hrvatski narod, ili za druge narode koji su u manjini, niti ograničava gornji limit zastupljenosti konstitutivnog naroda koji predstavlja većinu (bez obzira na rezultate izbora) na način da privilegira hrvatski narod (ili druge narode koji su u manjini) u gradovima u kojima su srpski ili bošnjački narod u većini. Podnosilac zahtjeva je istakao da privilegija koja je data npr. srpskom narodu da, bez obzira na broj birača i izborne rezultate, bude zastupljen s najmanje četiri člana vijeća u Gradskom vijeću, nije data hrvatskom narodu u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine, npr. u Banjaluci u kojoj predstavljaju malobrojniji narod.

58. Pri odlučivanju da li je hrvatski narod predmet različitog postupanja u poredenju sa srpskim i bošnjačkim narodom, potrebno je naći odgovarajuće uporedne situacije. Drugim riječima, da bi se utvrdilo da li je došlo do različitog postupanja potrebno je odrediti koje se osobe ili grupe nalaze u relevantno sličnim situacijama, tako da bi različito postupanje prema tim osobama ili grupama zahtijevalo opravdanje. U ovom predmetu podnosilac zahtjeva se žali da su predstavnici hrvatskog naroda u Mostaru izloženi različitom i nepovoljnijem postupanju nego srpski narod u izbornim jedinicama u kojima je srpski narod u većini, kao npr. u Banjaluci, ili u područjima, kao što je Sarajevo, gdje je bošnjački narod u većini. Postoje dvije moguće osnove za poredenje. Prva je položaj Hrvata u Mostaru u poredenju sa Srbima, Bošnjacima i Ostalima u Mostaru. Sudeći po osporenim odredbama, Hrvati, Srbi i Bošnjaci su u istom položaju pri izborima za Gradsko vijeće, dok su Ostali u nepovoljnijem položaju, ali još uvijek dobijaju neku vrstu zaštite od mogućih izbornih rezultata koji im nude malu ili nikakvu zastupljenost.

59. Na prvi pogled, čini se da ovo nije problem na koji bi se Hrvati (ili Srbi ili Bošnjaci) mogli žaliti. Međutim, slično postupanje prema narodu ili grupama koje nisu u relevantno sličnim situacijama može ponekad uključivati pravo na nediskriminaciju: slične situacije trebaju biti jednako tretirane, ali relevantno različite situacije trebaju biti tretirane različito. Ukoliko bi hrvatski narod mogao dokazati da bi u gradskom vijeću bio u značajnoj mjeri nedovoljno zastupljen u odnosu na druge konstitutivne narode i Ostale uzimajući u obzir njihovo brojčano učešće u populaciji Mostara, vještačko ograničenje broja zastupnika bi u svakom slučaju zahtijevalo opravdanje prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Međutim, ne postoje najnoviji i pouzdani statistički podaci o strukturi stanovništva Mostara; posljednji podaci koji se mogu

naći su rezultati popisa iz 1991. godine. Na javnoj raspravi predstavnik Centralne izborne komisije, gosp. Branko Petrić, je odgovarajući na pitanje Suda potvrdio da postoji izborna evidencija iz koje bi bilo moguće sastaviti statističke podatke o trenutnoj raspoređenosti pripadnika konstitutivnih naroda u raznim izbornim jedinicama Mostara. Međutim, takva vrsta statistike još nije sačinjena. S obzirom na ovo, Ustavni sud nije u poziciji da po ovoj osnovi kaže da osporene odredbe uključuju prava iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

60. Druga osnova za odlučivanje da li je došlo do različitog postupanja je poređenje položaja konstitutivnih naroda u Mostaru s njihovim položajem pri izborima za Gradsko vijeće i za slične institucije u drugim dijelovima Bosne i Hercegovine. Onda se postavlja pitanje da li je posebno postupanje prema glasačima koji nisu pripadnici hrvatskog naroda na području Mostara različito od postupanja prema glasačima koji nisu pripadnici većinskog naroda u Banjaluci ili Sarajevu, tako da su Hrvati na području Mostara dovedeni u nepovoljniji položaj u pogledu njihovog prava na glasanje i prava na učešće u javnom životu u odnosu na Srbe u Banjaluci ili Bošnjake u Sarajevu, jer je mogući omjer izabranih zastupnika koji mogu biti predstavnici Hrvata na području Mostara manji od omjera izabranih zastupnika za Sarajevo i Banjaluku, koji mogu biti predstavnici Bošnjaka, odnosno Srba.

61. Ustavni sud zapaža da, u vezi sa Gradskim vijećem Grada Sarajeva, Statut Grada Sarajeva, u članu 22(3) određuje: "Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, kao konstitutivnim narodima, pojedinačno biti će garantiran minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, a grupi Ostalih najmanje 2 (dva) mjesta, bez obzira na izborne rezultate". Kao rezultat, bošnjačka većina ne može imati manje od 20% mjesta, ni više od 60% mjesta minus dva mjesta. Statut Grada Banjaluke u članu 33(2) određuje: "pripadnicima svih nacionalnih manjina garantuje se jedno odborničko mjesto u Skupštini Grada Banjaluke". Ovo znači da bi Srbi, koji su većina u Banjaluci, potencijalno mogli ostati bez ijednog mjesta ili imati jedno mjesto manje od 100% mjesta u Skupštini Grada Banjaluke.

62. Ako ovo uporedimo sa situacijom koja se odnosi na izborni položaj Hrvata u vezi s Gradskim vijećem Mostara, možemo utvrditi da prema odredbama članova 19.2. i 19.4. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, u sastav Gradskog vijeća ulazi 35 vijećnika, od kojih se 17 bira iz gradske izborne jedinice, te minimalno četiri iz svakog konstitutivnog naroda i najmanje jedan vijećnik iz grupe Ostali. Stoga, Hrvati mogu dobiti najmanje četiri, ili najviše osam mjesta. Preostaje da se izabere još 18 vijećnika (po tri iz svake od šest izbornih jedinica gradskog područja). Zakonom nije propisano da neki određeni broj tih vijećnika moraju biti iz konstitutivnih naroda ili iz grupe Ostali, već je u 9. stavu člana 19.4. precizirano da nijedan konstitutivni narod, ni Ostali, ne mogu imati više od 15 svojih predstavnika u Gradskom vijeću. Slijedi da Hrvati mogu imati bilo koji broj svojih predstavnika u Gradskom vijeću u rasponu od četiri (11,43% predstavnika) do 15 (42,86% predstavnika), čak i ukoliko hrvatski kandidati dobiju puno više od 42,86% glasova.

63. Jasno je da 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 predstavnika u Skupštini Grada Banjaluke. Ustavni sud smatra da postoji mogućnost da je ovo različito postupanje u suprotnosti s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Stoga, Ustavni sud mora odlučiti da li postoji objektivno i razumno opravdanje za ove razlike.

64. Ustavni sud, u ovom kontekstu, smatra nužnim naglasiti da su navedene osporene odredbe ugrađene u Statut Grada Mostara i Izborni zakon kao rezultat dugogodišnjih napora domaćih i međunarodnih vlasti da pronadu 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. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Vašingtonskim sporazumom iz marta 1994. godine, Okvirnim sporazumom za Federaciju BiH koji je potpisan 1. marta 1994. i

Sporazumom o osnivanju Federacije BiH koji je potpisan 18. marta 1994. godine, dogovoreno da će gradskom općinom Mostar upravljati Administrator Evropske unije, u periodu od dvije godine, kako bi se potpomogla poslijeratna tranzicija, koordinirala rekonstrukcija u razorenom gradu i inicirao razvoj osnovnih struktura u gradu u kritičnim ranim godinama. Memorandumom o razumijevanju, koji je potpisan u Zenevi 6. aprila 1994. godine, naglašena je obaveza prema razvoju ujedinjenog, multietničkog grada, povratku, slobodi kretanja i privremenom osnivanju Uprave Evropske unije. Dejtonskim sporazumom o oživotvorenju Federacije BiH od 10. novembra 1995. godine ponovo je reafirmiran dogovor o određenim principima Prelaznog statuta za Grad Mostar, uključujući podršku jedinstvu Grada prema prelaznom strukturalnom sporazumu. Konačno, Prelazni statut je usvojen 7. februara 1996. godine kao privremeno uređenje kako bi se osigurala osnovna uprava Grada i strukture vlasti, dok su trajali pregovori, izrada nacrti i usvajanje stalne pravne strukture. Dakle, iz navedenog jasno proizlazi da Grad Mostar, zbog svoje specifičnosti, ima poseban status u odnosu na druge gradove u Bosni i Hercegovini. Ove specifičnosti, koje se odnose na uspostavu grada, predstavljaju objektivne i razumne osnove za njegovo drugačije uređenje u odnosu na druge gradove Bosne i Hercegovine.

65. Ispostavilo se da je uspostavljanje zadovoljavajućih rješenja dugoročan projekat. Upravni odbor Vijeća za provedbu mira, na svom zasjedanju održanom u Briselu 11. decembra 2003. godine, preuzeo je obavezu da pruži punu podršku realizaciji rješenja pitanja Mostara koje je utemeljeno na jedinstvenoj i cjelovitoj gradskoj upravi s učinkovitim mehanizmima podjele vlasti, a kojima se sprečava da bilo koji narod ima većinsku kontrolu nad Gradskim vijećem. Također, Komisija za reformu Grada Mostara (u daljnjem tekstu: Komisija), koja je osnovana Odlukom Visokog predstavnika broj 160/03 od 17. septembra 2003. godine, u Izvještaju od 15. decembra 2003. godine je navela da se prilikom pripremanja novog statuta za Mostar rukovodila određenim principima kao smjernicama u radu, koje je Komisiji dao Visoki predstavnik u svom *amicus curiae* mišljenju u ovom predmetu. Između ostalog, smjernice su bile da sastav Gradske uprave treba odražavati posljednji popis stanovništva (iz 1991. godine), kao i da jedinstveno vijeće i izborni sistem treba da osigura zastupljenost svih konstitutivnih naroda i Ostalih, kao i zastupljenost svih dijelova Mostara. Da bi objasnio rješenja koja su usvojena za Mostar, u *amicus curiae* mišljenju Visoki predstavnik citira zapažanja Venecijanske komisije iz izvještaja za 2001. godinu kojim se podržava postavka da je raspodjela pozicija između konstitutivnih naroda bila centralni element Dejtonskog sporazuma kojim je omogućen mir u Bosni i Hercegovini, bez obzira koliko je to problematično u pogledu sprečavanja diskriminacije. Također, iz izvještaja Venecijanske komisije, Visoki predstavnik citira navode koji se odnose na poteškoće pri reformi gradske uprave Mostara koja je imala za cilj povećanje djelotvornosti i uspješnosti centralnih vlasti i uspostavljanje autentičnog demokratskog političkog sistema umjesto onog koji se zasniva samo na vlastitim interesima političara i na politici straha. Komisija u svom izvještaju insistira da "bilo koja reforma Mostara se mora zasnivati ne na broju stanovnika, nego na obaveznoj osiguranju zaštite ljudskih prava, prava konstitutivnih naroda i Ostalih, putem zaštite vitalnih nacionalnih interesa". U predmetnom izvještaju je naveden podatak koji se tiče demografske strukture predratne općine Mostar iz 1991. godine - 43.856 Bošnjaka (34,6%), 43.037 Hrvata (34%), 23.864 Srba (18,8%), 12.768 Jugoslavena (11,1%) i 3.121 Ostalih (2,5%). Odredbe člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta odražavaju posljednji popis stanovništva Grada Mostara i osiguravaju zastupljenost svih konstitutivnih naroda, te da nijedan narod nema apsolutnu većinu u gradskom vijeću.

66. Ukoliko prihvatimo osnovu sa koje Izvještaj polazi, a naročito da je 2003. godine bilo primjereno da se izbor gradskog vijeća temelji na odnosu snaga između konstitutivnih naroda i Ostalih kakav je bio u vrijeme popisa iz 1991. godine, te da organizacija Mostara stoga treba biti zasnovana na raspodjeli pozicija tako da nijedan konstitutivni narod nema apsolutnu većinu u gradskom vijeću, rezultat gornjeg i donjeg limita

zastupljenosti u Gradskom vijeću Grada Mostara određen članom 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i članom 16. Statuta ima objektivno i razumno opravdanje. Međutim, ovo pokreće još dva pitanja: prvo, da li je 2003. godine bilo racionalno temeljiti organizaciju Mostara na popisu iz 1991. godine, te ignorirati sve promjene u strukturi stanovništva koje su se mogle desiti kao rezultat rata iz 1992-1995. godine i kasnije ostvarivanje prava izbjeglica i raseljenih osoba na povratku u svoje predratne domove; drugo, da li je i dalje razumno opravdano da se 2010. godine održe posebna rješenja koja uključuju član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom da je prošlo više od 14 godina od završetka rata.

67. U vezi s pitanjem racionalnosti korištenja podataka dobijenih nakon popisa iz 1991. godine kao osnove za organizaciju Mostara 2003. godine, Ustavni sud je već zapazio da su to posljednji podaci koji su bili dostupni. Prema tome, Ustavni sud smatra da je, s obzirom na okolnosti koje su postojale 2003. godine, korištenje podataka o stanovništvu prema popisu iz 1991. godine bilo daleko od idealnog, ali je to bio razuman postupak ako se uzmu u obzir problemi utvrđivanja najnovijih podataka i značaj ohrabriranja izbjeglica i raseljenih osoba da se vrate u svoje domove u Mostaru radi stvaranja multietničke zajednice u ujedinjenom gradu.

68. Zatim, Ustavni sud mora ispitati da li je i dalje opravdano u 2010. godini zadržati izborni sistem za gradsko vijeće koji predstavnike različitih naroda tretira različito u odnosu jednih prema drugima, prema općini u kojoj se provode izbori. Ovo je mnogo složenije pitanje. Još sedam godina je prošlo i podaci o strukturi stanovništva su sada stari 19 godina, a čini se da ne postoji zvanični pokušaj da se ustanovi tačnija slika o strukturi stanovništva u Mostaru, kakva je danas. Postoji rizik da će djelotvornost člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine biti dovedena u pitanje u odnosu na diskriminaciju između konstitutivnih naroda međusobno i između svakog konstitutivnog naroda i Ostalih ukoliko vlasti u cijeloj Bosni i Hercegovini ne poduzmu korake s ciljem da se utvrde pouzdani statistički podaci o sadašnjoj strukturi stanovništva Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, Brčko distrikta, kantona, gradova i općina.

69. Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, tačka 41, odlučio većinom glasova da je prošlo previše vremena od kraja rata da bi Bosna i Hercegovina nastavila da opravdava posebnim potrebama, u drugoj polovini 2009. godine, diskriminirajuće odredbe u Ustavu Bosne i Hercegovine koje se tiču zastupanja Ostalih u Domu naroda zakonodavne Skupštine i u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Dok prihvata da "prema Konvenciji ne postoji zahtjev da se u potpunosti odustane od instrumenata podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini, i da još nije došlo vrijeme za politički sistem koji bi bio jednostavan odraz vladavine većine", Evropski sud za ljudska prava je zapazio da "postoje instrumenti podjele vlasti koji automatski ne vode ka potpunom isključivanju predstavnika drugih zajednica. U vezi s ovim, Evropski sud za ljudska prava podsjeća da mogućnost alternativnih sredstava kojima se postiže isti cilj čini važan faktor u ovoj sferi (vidi *Glor protiv Švicarske*, br. 13444/04, stav 94, 30. april 2009. godine); (vidi tačku 48 presude u predmetu *Sejdić i Finci*, gore navedeno). Dalje, sud je smatrao važnim što je 2002. godine Bosna i Hercegovina pristupila Evropskoj konvenciji bez rezervi i samim tim se obavezala da će ispunjavati norme propisane Konvencijom (tačka 49).

70. Ustavni sud podsjeća da je u Presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci* u tački 44. navedeno: "U ovakvom kontekstu, gdje se razlika u tretmanu zasniva na rasi i etničkom porijeklu, pojam objektivnog i razumnog opravdanja mora se tumačiti što je moguće preciznije (vidjeti *D.H. i ostali*, gore citirano, tačka 196). Sud također smatra da se ni jedna vrsta različitog postupanja, koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca, ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura (*ibid.*, tačka 176). S obzirom na navedeno, član 14. ne zabranjuje stranama ugovornicama da različito tretiraju grupe kako bi ispravile "činjenične nejednakosti" između njih. I zaista,

u određenim situacijama ne pokušati ispraviti nejednakosti kroz različit tretman, bez objektivnog i razumnog opravdanja, može dovesti do kršenja tog člana (slučaj koji se odnosi određene aspekte zakona o korištenju jezika u obrazovanju u Belgiji, citirano gore u tekstu, tačka 10; *Thlimmenos protiv Grčke* [GC], br. 34369/97, tačka 44, ECHR 2000-IV; i *D.H. i ostali*, gore citirano, tačka 175)." Također, Ustavni sud podsjeća da je u tački 48. predmetne presude navedeno: "Pored toga, iako se Sud slaže sa Vladom da nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz principa vladavine većine, Mišljenja Venecijanske komisije (vidjeti tačku 22. gore u tekstu) jasno pokazuju da postoje takvi mehanizmi podjele vlasti koji ne vode automatski do potpunog isključivanja predstavnika ostalih zajednica. U vezi sa ovim, Sud je podsjetio da mogućnost da se drugačijim sredstvima postigne isti cilj predstavlja važan faktor u ovoj oblasti (vidjeti *Glor protiv Švicarske*, br. 13444/04, tačka 94, 30. april 2009)." Izgleda da ovo ukazuje na to da, budući da se radi o pitanju iz domena evropskog prava ljudskih prava, sada ne postoji opravdanje prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine da se zadrže osporene odredbe. Međutim, Ustavni sud se ne smatra obaveznim da zauzme takav pristup u konkretnom predmetu iz dva razloga. Kao prvo, presuda Evropskog suda, kao i sve presude koje se tiču opravdanja za moguće diskriminirajuće postupanje ili pravila, fokusira se na konkretne činjenice i pitanja s kojima se susreće. Predmet *Sejdić i Finci* se odnosi na rješenja koja u potpunosti isključuju mogućnost kandidiranja svih osoba koje ne pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Za razliku od gore spomenutog, odredbe koje se osporavaju u konkretnom predmetu posebno štite pravo Ostalih da budu zastupljeni u Gradskom vijeću Mostara. Kao drugo, dok je Evropski sud konačni autoritet u pitanju tumačenja i primjene Evropske konvencije, Ustavni sud je konačni autoritet u pitanju tumačenja i primjene Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i član II/4. Dok su opći principi koji se primjenjuju na pitanja diskriminacije isti i prema članu II/4. i prema Evropskoj konvenciji (kao što je navedeno gore u tački 41), Ustavni sud je taj koji odlučuje da li postoji objektivno i razumno opravdanje u svakom pojedinačnom predmetu u smislu člana II/4. U tom kontekstu, Ustavni sud mora uzeti u obzir svoje vlastito znanje i razumijevanje situacije u Bosni i Hercegovini. Budući da je mnogo bliži i upućeniji u društvene i političke uvjete života u Bosni i Hercegovini u današnjem vremenu nego što je to slučaj s Evropskim sudom, Ustavni sud je u boljoj poziciji od Evropskog suda da procijeni opravdanje za postupanje ili pravila koja, ako nisu opravdana, dovode do neustavne diskriminacije. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokraciju putem prava) u svom podnesku kao *amicus curiae* u ovom predmetu prihvatila da bi poseban položaj Mostara mogao pružiti objektivno i racionalno opravdanje za njegov jedinstven izborni aranžman, uz konstataciju da bi Ustavni sud prilikom ocjenjivanja mogućih opravdanja trebao uzeti u obzir sve izmjene u situaciji koje su se desile tokom zadnjih 15 godina. Ustavni sud se slaže da je ovo odgovarajući način da se pristupi ovom pitanju.

71. S obzirom na ovo, Ustavni sud smatra da poslijeratna društvena i politička situacija u kojoj se nalazi Bosna i Hercegovina, a posebno 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 zaključuje da osporene mjere dovode do razlika u postupanju prema konstitutivnim narodima u različitim gradovima, ali da poteškoće sa kojima se suočavaju u Mostaru, kao što je to ustanovila Komisija u svom izvještaju iz decembra 2003. godine, i dalje ostaju naročito nesavladive. Mjere služe zakonitom cilju tako što postavljaju strukturu podjele vlasti za koju se razumno nadati da će postepeno poboljšati kvalitet 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 tačno ne odražava izraženo mišljenje biračkog tijela na izborima, a to je značajan nedostatak u pogledu demokratskog legitimiteta

sistema. U svakom slučaju, prema oskudnim informacijama koje su trenutno dostupne, ne može se reći da će učinak vjerovatno biti neproporcionalan važnosti cilja.

72. Ustavni sud, stoga, zaključuje da osporene odredbe člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta ne diskriminiraju hrvatski narod u ostvarivanju njegovih prava prema članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Navodna povreda prava na izbore na osnovu općeg i jednakog prava glasa prema članu 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima posmatrano odvojeno u odnosu na izbore za Gradsko vijeće Mostara

73. Dalje, Ustavni sud mora razmotriti tvrdnju podnosioca zahtjeva da osporene odredbe same po sebi krše član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U tom pogledu, podnosilac zahtjeva tvrdi da osporene odredbe krše pravo na učešće u izborima na osnovu općeg i jednakog prava glasa, jer član 19.4. Izbornog zakona i član 17. Statuta Grada Mostara uspostavljaju izborne jedinice sa značajno različitim brojem glasača, što dovodi do različite vrijednosti pojedinih glasova. Podnosilac zahtjeva tvrdi da to krši princip jednakog prava glasa iz člana 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

74. Prvo pitanje je da li Ustavni sud može primijeniti član 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, samostalno, kada vrši ocjenu ustavnosti neke pravne norme prema članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine. S obzirom na to, Ustavni sud je nadležan da odluči u predmetnom slučaju da li su osporene odredbe u skladu s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

75. Ustavni sud ističe da zahtjev koji se odnosi na jednako pravo glasa ne podrazumijeva tačnu jednakost u važnosti, ili djelovanju, svakog glasa birača. To bi bio nedostižni ideal. Suština tog zahtjeva je da bi svaki glasač trebao imati isti broj glasova i da bi svaki glas trebao imati približno istu vrijednost, premda precizna jednakost djelovanja može biti nedostižna prema nekim sistemima glasanja, čak i ako bi broj birača u svakoj izbornoj jedinici trebao biti jednak; na primjer, u praksi, glasovi mogu imati različitu važnost prema nekim oblicima proporcionalne zastupljenosti, a glasovi dodijeljeni istoj partiji mogu imati različito djelovanje u različitim izbornim jedinicama u izbornim sistemima koji koriste prostu većinu (većinski izborni sistem). Precizna jednakost u broju glasača u svakoj izbornoj jedinici je nedostižna u praksi. Različite poteškoće utiču na povećanje 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. Nju su priznali i autori Međunarodnog pakta (vidi Manfred Nowak, *UN Pakt o građanskim i političkim pravima: Komentar* (1993), str. 448). Evropski sud za ljudska prava je to također prihvatio prilikom tumačenja riječi "jednako pravo glasa" iz člana 3. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju (vidi *Matthieu-Mohin protiv Belgije*, serija A, br. 113, presuda od 2. marta 1987, stav 54). Evropski sud za ljudska prava priznaje ograničenja prava i pita se da li je bilo proizvoljnosti ili neproporcionalnosti, i da li je tim ograničenjem došlo do miješanja u slobodno izražavanje volje biračkog tijela, u donošenju ocjene u svjetlu političkih uvjeta u državi u kojoj se radilo (vidi, uopćeno, *Zdanoka protiv Latvije*, aplikacija broj 58278, Izvještaji 2006-IV (Veliko vijeće); *Adamsons protiv Latvije*, aplikacija broj 3669-03, presuda od 24. juna 2008, stav 111; i *Yumak i Sadak protiv Turske*, aplikacija broj 10226/03, presuda od 8. jula 2008. godine (Veliko vijeće), stav 109).

76. Iz Odluke Centralne izborne komisije o utvrđivanju i objavi birača upisanih u Centralni birački spisak po osnovnim izbornim jedinicama za lokalne izbore 2008. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 74/08) proizlazi da je u izbornoj jedinici gradskog područja 1 (bivša gradska općina Mostar Sjever) registrirano 8.866 birača, u izbornoj jedinici gradskog područja 2 (bivša gradska općina Mostar Stari Grad) 18.977 birača, u izbornoj jedinici gradskog područja 3 (bivša gradska općina Mostar Jugoistok) 6.869 birača, u izbornoj jedinici gradskog

područja 4 (bivša gradska općina Mostar Jug) 6.989 birača, u izbornoj jedinici gradskog područja 5 (bivša gradska općina Mostar Jugozapad) 29.522 birača i u izbornoj jedinici gradskog područja 6 (bivša gradska općina Mostar Zapad) 17.406 birača. Ustavni sud primjećuje da broj glasača u izbornim jedinicama u gradskim područjima Mostara varira od 29.522 glasača u Mostaru Jugozapad do 6.869 glasača u Mostaru Jugoistok. Ovi brojevi poprilično variraju: viši broj za 400 procenata premašuje niži broj. Ipak, svaka izborna jedinica bira po tri člana Vijeća, tako da je vrijednost glasa u Mostaru Jugoistok četiri puta veća od vrijednosti glasa u Mostaru Jugozapad. Iz člana 7. Statuta Grada Mostara proizlazi da su granice izbornih jedinica jednostavno posuđene od prijašnjih općina unutar Mostara koje su postale gradska područja (član 7.1), a koje su, naizmjenično, postale izborne jedinice za izbore u gradska vijeća. Imajući u vidu da se po članu 7.1. svakoj izbornoj jedinici dodjeljuju po tri predstavnika, historijske granice postaju uzrok značajne nejednakosti. Ustavni sud smatra da ova nejednakost zahtjeva opravdanje ukoliko se ne želi smatrati neustavnom.

77. U tač. 58. i 59. ove odluke su navedeni razlozi za rješenja koja su usvojena za Mostar. Kao što je navedeno u tački 65. gore, Ustavni sud smatra da je potreba za bavljenjem postratnim društvenim i političkim uvjetima koji utiču na stanje u Bosni i Hercegovini, a naročito Grad Mostar, i dalje legitiman cilj koji bi mogao opravdati odstupanje od normalnog demokratskog principa prema kojem 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 multietničke strukture podjele vlasti za koju se razumno može nadati da će postepeno poboljšati kvalitet političkog procesa u gradu. Ljestvica razlika, koja je naznačena u tački 76. gore, proizlazi direktno iz dvije odluke: prvo, zasnovati granice izbornih jedinica direktno na granicama bivših gradskih područja; drugo, dodijeliti isti broj vijećnika svakoj od tih izbornih jedinica. Ustavni sud smatra da obje odluke 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 da varijacija na ovoj ljestvici ne može biti opravdana u smislu da je potrebna ili proporcionalna bilo kojem legitimnom cilju. Stoga, Ustavni sud utvrđuje da odredbe člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona i člana 17. stav 1. Statuta u dijelu u kojem glasi: "U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika" nisu u skladu s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ne bi bilo adekvatno da Ustavni sud poništi relevantne propise s neposrednim dejstvom jer bi to dovelo do situacije u kojoj bi zahvaćene izborne jedinice ostale bez prava glasa dok zakonodavstvo ne donese nove zakone koji bi redefinihali granice izbornih jedinica. Prema tome, Ustavni sud određuje nadležnim vlastima period od šest mjeseci od dana objave ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" da usklade relevantne odredbe s Ustavom Bosne i Hercegovine, u skladu s ovom odlukom.

78. Podnosilac zahtjeva također tvrdi da član 19.4. stav 2. Izbornog zakona i član 17. stav 1. Statuta krše temeljni princip Izbornog zakona prema kojem se pri određivanju područja izbornih jedinica mora voditi računa da izborne jedinice imaju podjednak broj glasača, kao i temeljni princip "jedna osoba, jedan glas", koji je inherentan u svim većinskim demokracijama. Međutim, s obzirom na zaključak Ustavnog suda u pogledu neusklađenosti s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Ustavni sud smatra da nije neophodno da odluči da li je takav temeljni princip sadržan u Izbornom zakonu ili da li bi se moglo reći, ukoliko bi takav princip postojao u Izbornom zakonu, da odredba koja nije u skladu s tim principom dovodi do povrede Ustava Bosne i Hercegovine.

Navodna povreda člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovina u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u odnosu na građane bivše Centralne zone Mostara

79. Dalje, podnosilac zahtjeva smatra da su odredbama člana 19.2. st. 1. i 3, člana 19.4. stav 2. i 8. Izbornog zakona i

odredbama čl. 15. i 17. stav 1. u vezi s čl. 5. i 7. Statuta diskriminirani građani bivše Centralne zone u uživanju prava iz člana 25.b) Međunarodnog pakta, jer nemaju ista prava kao građani gradskih područja pri izboru vijećnika u Gradsko vijeće. Također, podnositelj zahtjeva smatra da su odredbama člana 38. Statuta diskriminirani građani bivše Centralne zone, kao i vijećnici koji se biraju u gradskoj izbornoj jedinici, jer nisu u mogućnosti da budu birani u komisije za gradska područja.

80. Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana 19.2. Izbornog zakona i odredbama člana 15. u vezi s čl. 5. i 7. Statuta propisano da se vijećnici u Gradskom vijeću biraju u gradskoj izbornoj jedinici koja obuhvata cijelo područje Grada i izbornim jedinicama gradskog područja koje odgovaraju bivšim gradskim općinama. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Prelaznim statutom utemeljeno šest općinskih područja ili "gradskih općina": Mostar Jug, Mostar Jugozapad, Mostar Zapad, Mostar Jugostok, Mostar Sjever i Stari Grad. Također, Ustavni sud podsjeća da je prema Prelaznom statutu Centralna zona, koja je u centru tradicionalno komercijalnog i turističkog središta grada, trebala biti pod direktnom upravom Gradske uprave. Dakle, iz navedenog proizilazi da Centralna zona nije predstavljala "gradsku općinu" prema Prelaznom statutu, kao i da ne predstavlja ni "gradsko područje" prema novom Statutu.

81. Stoga, stanovnici Centralne zone Mostara mogu birati samo 17 vijećnika koji zastupaju gradsku izbornu jedinicu koja obuhvata cijelo područje Grada. Za razliku od stanovnika ostalih šest gradskih općina, 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 povjerenstvima.

82. Ustavni sud smatra da ovakva organizacija ne osigurava "jednaku zastupljenost" birača u gradu Mostaru i nije u skladu s članom 25.b) Međunarodnog pakta. Većina glasača u Mostaru bira dvije vrste vijećnika. Birači u Centralnoj zoni mogu birati samo jednu vrstu vijećnika. Ova očita neravnopravnost ne može se opravdati, imajući na umu, kako je Ustavni sud već ranije zapazio, 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 sistema koji uzima u obzir historijske probleme koji utiču na konstitutivne narode u Mostaru. Iz navedenog proizilazi da ova rješenja također krše članom II/4. Ustava BiH zagarantiranu zaštitu od diskriminacije. Navedeno kršenje štetno utiče na značajan broj ljudi: Evropski izvještaj Međunarodne kontakt grupe br. 150, Aneks A, navodi da je tokom 2002. godine u Centralnoj zoni živjelo 1.008 stanovnika, dok predstavnik Centralne izborne komisije u svom izlaganju na javnoj raspravi u ovom predmetu sugerira da je danas broj stanovnika tog gradskog područja 2.000.

83. Ustavni sud utvrđuje da odredbe člana 19.2. st. 1. i 3. člana 19.4. st. 2. do 8. Izbornog zakona krše član II/4. Ustava BiH u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta. Stoga, Ustavni sud nalaže 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 BiH kako bi se uklonila diskriminacija.

84. Kada to bude učinjeno, 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 svim od sljedećih članova: član 7. stav 1. i 3, član 15. stav 2, član 17. stav 1. i član 38. stav 1. Statuta Grada Mostara kako bi uskladili Statut s izmjenama Izbornog zakona. Trenutno, oni dovode do rezultata koji nije u skladu s Ustavom BiH iz istih razloga koji su navedeni ranije u vezi sa članom 19.2. st. 1. i 3. Izbornog zakona.

85. 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 izvjesti 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 preduzetim kako bi se Statut Grada Mostara uskladio s

Ustavom BiH. 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.

Navodna diskriminacija građana Grada Mostar u pogledu izbora gradonačelnika

86. Pored toga, podnositelj zahtjeva tvrdi da su građani Grada Mostara diskriminirani u vezi s načinom izbora njihovog gradonačelnika. Podnositelj skreće pažnju na odredbe člana 19.7. Izbornog zakona, član VI.C stav 7. Amandmana CI na Ustav FBiH i članove 44. i 45. Statuta Grada Mostara kojima je propisano da se gradonačelnik bira između vijećnika dvotrećinskom većinom. Podnositelj zahtjeva ovo poredi s položajem građana Grada Banjaluke koji neposredno biraju i smjenjuju svog gradonačelnika. U vezi s tim, Ustavni sud BiH ima u vidu odredbe člana 13.7. stav 1. Izbornog zakona kojim je propisano da se općinski načelnik ili gradonačelnik bira u skladu s ovim Zakonom, ustavima, entitetskim zakonima i statutom općine, odnosno grada. Stavom 2. istog člana je propisano da ako se općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, bira neposredno, općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika biraju birači upisani u Centralni birački spisak u toj izbornoj jedinici u skladu s ovim zakonom, entitetskim zakonom, statutom općine, odnosno grada. Dakle, relevantnim odredbama Izbornog zakona je određeno da postoje dva načina izbora gradonačelnika - neposredno ga biraju građani ili posredno preko predstavnika u gradskim vijećima - izbor između ovih načina se konačno utvrđuje ustavima entiteta, zakonima entiteta i statutima gradova. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana VI.A. stav 4. Amandmana XVI na Ustav FBiH propisano da Gradsko vijeće bira gradonačelnika. S druge strane, članom 100. Ustava Republike Srpske je propisano da se teritorijalna organizacija uređuje Zakonom. Odredbama člana 42. stav 1. i člana 60. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS" br. 101/04, 42/05 i 118/05) je propisano da izbor načelnika i gradonačelnika vrše građani na općim neposrednim izborima.

87. Način biranja gradonačelnika spada u djelokrug člana 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Međutim, taj član ne zahtijeva niti isključuje bilo koji posebni način biranja gradonačelnika. Nije neobično da se koriste različiti načini biranja u jednoj istoj državi ovisno o okolnostima koje prevladavaju u određenim gradovima. Na primjer, u Engleskoj i Velsu zakon dozvoljava da glasači u gradu neposredno biraju gradonačelnika, ili da ga posredno biraju izabrani vijećnici; neki gradonačelnici se biraju neposredno, mada se većina bira posredno. Prema mišljenju Ustavnog suda, pitanje koje se postavlja u svakom slučaju iz člana 25.b) je da li je odabir načina izbora gradonačelnika proizvoljan, imajući u vidu da član 25.b) prihvata da narod može učestvovati u javnom životu bilo neposredno ili posredno preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Kao što je slučaj sa Gradom Mostarom, Ustavni sud prihvata da su vijećnici izabrani slobodnom voljom i da načela demokratije koja podupiru član 25. u cijelosti dozvoljavaju da gradonačelnika biraju vijećnici prije nego da ga neposredno biraju glasači.

88. Razlika između načina biranja gradonačelnika u Mostaru u poređenju s načinom biranja gradonačelnika u Banjaluci zaista dovodi do različitog uživanja prava na učestvovanje u izborima, koje može uključiti član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja: (a) da li je postupak biranja gradonačelnika analogan u različitim gradovima; i (b) ako jeste, da li je različito postupanje objektivno i razumno opravdano.

89. Ustavni sud smatra da je postupak biranja gradonačelnika u različitim gradovima analogan, pošto je uloga gradonačelnika više-manje slična u svakom gradu. Okrećući se pitanju da li je opravdano koristiti različite načine, Ustavni sud primjećuje da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, 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 nesaglasne s relevantnim odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu da Ustav Bosne i Hercegovine predviđa značajan stepen samouprave u svakom entitetu, Ustavni sud smatra da jedna ovakva neznatna razlika nije neopravdana u smislu člana 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 da je on dio plana da se narodu određenog entiteta ili grada uskrati bit njegovog prava da učestvuje u javnom životu kroz jedan demokratski politički proces. Uzimajući u obzir nedostatak ovakvih dokaza, ograničenu ulogu gradonačelnika u kreiranju političke gradskog vijeća i činjenicu da u međunarodnim okvirima redovno nalazimo i neposredne i posredne načine biranja gradonačelnika, u ovom predmetu ne postoji ništa što bi ukazivalo da odabir neposrednog načina izbora gradonačelnika grada Mostara dovodi do neopravdane diskriminacije u poređenju s građanima grada Banjaluke. Iz ovoga slijedi da građani grada Mostara nisu diskriminirani u uživanju svog prava iz člana 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima suprotno članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

90. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da su odredbe čl. 19.4. st. 1. i 9. i 19.7. Izbornog zakona, odredbe člana VI.C. stav 7. Amandmana CI na Ustav FBiH i odredbe čl. 7, 15, 16, 17. stav 1. u preostalom dijelu i st. 2. i 3, te čl. 38, 44. i 45. Statuta u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Ostali navodi iz zahtjeva podnosioca zahtjeva

91. Ustavni sud smatra da nije neophodno da ispita osporene odredbe čl. 19.1, 19.2. stav 2, 19.5. i 19.6. Izbornog zakona i odredbe člana VI.C. stav 4. Amandmana CI na Ustav FBiH, budući da su navodi podnosioca zahtjeva, kojima osporava navedene odredbe, paušalni i neobrazloženi, a u zahtjevu ne precizira koje su ustavne odredbe ili prava iz međunarodnih instrumenata navodno prekršeni u ovom kontekstu.

VIII. Zaključak

92. Ustavni sud zaključuje da odredbe člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta, kojima su propisani donji i gornji limit zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću, ne diskriminiraju hrvatski narod u ostvarivanju njegovih prava iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

93. S druge strane, Ustavni sud usvaja zahtjev podnosioca zahtjeva u pogledu (a) navoda da su odredbama člana 19.2. st. 1. i 3, člana 19.4. stav 1. Izbornog zakona zbog kojeg različit broj birača u izbornim jedinicama koji se zasniva na bivšim gradskim područjima u Mostaru krši član 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te (b) navod da odredbe člana 19.2. stav 1. i člana 19.4. čl. 2. do 8. onemogućavaju biračima iz Centralne zone Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izbornu područje za cijeli Grad Mostar, krše član II/4. Ustava BiH u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

94. Ustavni sud odlučuje da član 7. st. 1. i 3, član 15. stav 2, član 17. stav 1. i član 38. stav 1. Statuta, koji onemogućava biračima u Centralnoj zoni Grada Mostara da biraju vijećnike koji bi ih zastupali uz vijećnike koji zastupaju gradsko izbornu područje za cijeli Grad Mostar, krše član II/4. Ustava BiH u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud odlaže dalje postupanje po ovom dijelu zahtjeva *sine die* do donošenja izmjena Izbornog zakona u skladu s ovom odlukom. Ustavni sud nalaže Gradskom vijeću Grada Mostara da izvjesti 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 preduzetim kako bi se Statut Grada Mostara uskladio s Ustavom BiH.

95. Na kraju, Ustavni suda smatra da su odredbe člana 19.7. Izbornog zakona, člana VI.C. stav 7. Amandmana na Ustav FBiH i čl. 44. i 45. Statuta, prema kojima građani Grada Mostara biraju gradonačelnika na drugačiji način u odnosu na građane Grada Banjaluke, u skladu s pravima građana Grada Mostara zagwarantiranim prema članu 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te da ne diskriminiraju građane Grada Mostara u uživanju navedenog prava protivno članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

96. Ustavni sud smatra da nije neophodno da odluči da li član 19.4. stav 2, Izbornog zakona i član 17. stav 1. Statuta krše neki temeljni princip Izbornog zakona, ili da ispita osporene odredbe čl. 19.1, 19.2. stav 2, 19.3, 19.5. i 19.6. Izbornog zakona i

odredbe člana VI.C. stav 4. Amandmana CI na Ustav FBiH, pozivanjem na nepotkrijepljene navode podnosioca zahtjeva koji se odnose na Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

97. Na osnovu člana 17. stav 1. tačka 1, člana 61. st. 1, 2, i 3, i člana 63. st. 1. i 4. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

98. U smislu člana 41. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čine izdvojena mišljenja potpredsjednice Valerije Galić, sudije Mate Tadića i sudije Mirsada Čemana djelimično suprotna odluci.

99. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda
Bosne i Hercegovine
Prof. dr. Miodrag Šimović, s. r.

IZDVOJENO MIŠLJENJE O DJELIMIČNOM NESLAGANJU SUDIJE TADIĆA

1. U pogledu Odluke o dopustivosti i meritumu u predmetu U 9/09 slažem se s većinom koja je izglasala ovakvu odluku.

2. Moje neslaganje se odnosi na dio odluke kojim se odbija zahtjev da se utvrdi neustavnost odredaba člana 19.4. stav 9. Izbornog zakona i člana 16. stav 2. Statuta Grada Mostara u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Osporene odredbe se odnose na propisivanje maksimalne kvote, tako da nijedan konstitutivni narod ne može imati više od po 15 vijećnika u gradskom vijeću.

3. Ja smatram kako stanovišta većine iznesena u ovom dijelu u našoj odluci nisu u okviru standarda koje traži Ustav BiH u pogledu zabrane svih oblika nediskriminacije, kako nisu u skladu s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kako su neuvjerljiva i djelimično kontradiktorna s ostalim stanovištima zauzetim u ovoj i nekim drugim odlukama Ustavnog suda.

4. Ustavni sud priznaje da ovakva rješenja (propisivanje obavezne najniže i najviše kvote) nisu predviđena u Izbornom zakonu za druge gradove ili općine u BiH niti u drugim statutima gradova ili općina (postoji u nekim statutima odredba o najnižoj kvoti), pa ipak opravdava ovakvo rješenje u Statutu Grada Mostara. Glavno opravdanje Ustavni sud za ovo daje u paragrafima 64, 65. i 66. svoje odluke, u kojima ukazuje na razvoj i smirivanje poratnih događanja u Mostaru od 1994. godine do 2003. godine. Mogao bih u najvećem dijelu i prihvatiti da su ovi navodi tada bili opravdani, ali ne mogu nikako prihvatiti da Ustavni sud 2010. godine iznosi iste argumente i poziva se na Izvještaj Komisije od 15. decembra 2003. godine o smjernicama za Grad Mostar, koja je osnovana odlukom Visokog predstavnika, za svoje stanovište da je to opravdano i 2010. godine. Za zauzimanje ovakvog stava Ustavni sud, po mome mišljenju, nije dao nikakvo relevantno obrazloženje.

5. Ustavni sud se u svojoj praksi, izgrađujući najviše standarde vladavine prava i primjene demokratskih načela, te eliminiranju svih oblika diskriminacije, poziva na odluke Evropskog suda za ljudska prava, ali u ovom slučaju to ne čini, nego polemizira s Evropskim sudom šaljući jasan signal da se ne slaže s odlukom Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (vidi paragraf 70. naše odluke).

6. U paragrafu 71. naše odluke, opravdavajući zadržavanje ovakvih rješenja, navodi se "...Ustavni sud zaključuje da osporene mjere dovode do razlika u postupanju prema konstitutivnim narodima u različitim gradovima, ali da poteškoće sa kojima se suočavaju u Mostaru, kao što je to ustanovila Komisija u svom izvještaju iz prosinca 2003. godine, i dalje ostaju naročito nesavladive". Nije mi poznato na osnovu čega je većina izvela ovakav zaključak da i danas, nakon sedam godina od izvještaja Komisije, ..."poteškoće... i dalje ostaju naročito nesavladive...", kada na te okolnosti nismo izvodili nikakve dokaze niti su nam ponuđene od sudionika u postupku relevantne i argumentirane činjenice za ovakve tvrdnje. Stoga ovaj dio zaključka Ustavnog suda smatram proizvoljnim.

7. Na osnovu iznesenog, držim kako je došlo do povrede člana II/4. Ustava BiH u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u pogledu propisivanja

gornjeg limita i kako takve odredbe u Izbornom zakonu i Statutu nemaju *danaz* razumno opravdanje i ne slijede legitiman cilj, zbog čega u ovome dijelu nisam podržao odluku.

IZDOJENO MIŠLJENJE POTPREDSJEDNICE GALIĆ DJELIMIČNO SUPROTNO ODLUCI

Na osnovu člana 41. Pravila Ustavnog suda BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 60/05, 64/08 i 51/09) izdvajam svoje mišljenje o djelimičnom neslaganju s odlukom većine sudija u ovom predmetu iz sljedećih razloga:

I. DOPUSTIVOST

U odnosu na osporene odredbe Izbornog zakona BiH, Ustava FBiH i Statuta Grada Mostara složila sam se s mišljenjem većine sudija da je u ovom dijelu zahtjev dopustiv.

Kada je u pitanju dopustivost u odnosu na stav 1. uvodnog dijela i stav 2. Odluke Visokog predstavnika za BiH, kojom se proglašava Statut Grada Mostara, uz veliku rezervu, složila sam se da u tom dijelu zahtjev nije dopušten zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje, isključivo zbog već ranije zauzetog stava Ustavnog suda, izraženog u nekoliko odluka Ustavnog suda BiH, da ovlasti Visokog predstavnika za BiH, kao ni vršenje tih ovlasti, nisu podložne kontroli Ustavnog suda.

II. MERITUM

Moje suštinsko neslaganje s mišljenjem većine sudija odnosi se na dio Odluke kojim je utvrđeno da su odredbe člana 19. tačka 4. st. 1. i 9. Izbornog zakona BiH i člana 16. Statuta Grada Mostara, u dijelu kojim je propisano da "nijedan od konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću Mostara ne može imati više od petnaest (15) vijećnika", u skladu s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Razlozi mog neslaganja su sljedeći:

1. Polazeći od pristupa koji je Ustavni sud zauzeo (tač. 55. i 56. Odluke) za ispitivanje osporenih odredbi s aspekta njihove usklađenosti s članom II/4. Ustava BiH u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pozivajući se na pristup koji je Evropski sud za ljudska prava primijenio na pitanja diskriminacije u vezi sa sudjelovanjem u političkom životu u Bosni i Hercegovini u odnosu na član 14. Evropske konvencije i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju (vidi *Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine [Veliko vijeće], s referencom na kriterije ustanovljene praksom strazburških organa i Opće komentare Komiteta za ljudska prava UN-a u odnosu na pravo glasa zagwarantirano članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, očekivala sam da će Ustavni sud prilikom ispitivanja ustavnosti osporenih odredbi konzistentno slijediti taj pristup.

Međutim, moje je mišljenje da je Ustavni sud u obrazloženju Odluke (tač. 57. do 62) nedovoljno izložio test komparacije i da nije odredio dovoljno relevantne kriterije usporedbe, inherentne testu jednakosti, kako bi mogao odgovoriti na pitanje jesu li utemeljeni navodi podnositelja zahtjeva da u konkretnom slučaju postoji razlika u tretmanu.

2. Ustavni sud je u fokus ispitivanja stavio pitanje mogućeg omjera zastupljenosti u Gradskom vijeću Grada Mostara vijećnika iz reda hrvatskog naroda u odnosu na mogući omjer zastupljenosti predstavnika drugih konstitutivnih naroda (bošnjačkih i srpskih) u drugim jedinicama lokalne uprave i samouprave, u kojima ti narodi predstavljaju većinu, s tim što je za kriterije usporedbe koristio moguće omjere zastupljenosti bošnjačkih predstavnika u Gradskom vijeću Grada Sarajeva i srpskih predstavnika u Skupštini Grada Banjaluke. Ustavni sud je utvrdio (tačka 63. obrazloženja Odluke) da je najveći mogući omjer hrvatskih zastupnika u Gradskom vijeću Grada Mostara značajno manji od onoga bošnjačkih zastupnika u Gradskom vijeću Grada Sarajeva, te još manji od najvećeg mogućeg omjera srpskih predstavnika u Skupštini Grada Banjaluke. Ustavni sud smatra kako postoji mogućnost da je ovo različito postupanje u suprotnosti s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Slažem se s ovakvim zaključkom većine sudija, za mene je nesporno da postoji očita nejednakost u tretmanu zastupljenosti hrvatskih vijećnika u odnosu na bošnjačke i srpske predstavnike, ne samo u Gradskom vijeću Grada Sarajeva i

Skupštine Grada Banjaluke, već i u drugim jedinicama lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini, jer postoji niz drugih usporednih pokazatelja koji to potvrđuju.

Pitanje različitog tretmana u zastupljenosti hrvatskih predstavnika u jedinicama lokalne uprave i samouprave možda i jeste fundamentalni aspekt ovog predmeta, međutim smatram da je Ustavni sud propustio da ispita još jedan bitan aspekt ovog predmeta, kojeg se samo marginalno dotakao u tački 57. obrazloženja Odluke. To je pitanje koje se odnosi na različiti tretman sva tri konstitutivna naroda, dakle ne samo hrvatskog naroda, u zastupljenosti u Gradskom vijeću Grada Mostara (s obzirom na odredbu o gornjem limitu zastupljenosti u Gradskom vijeću Grada Mostara) u usporedbi sa zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda u vijećima ili skupštinama ostalih jedinica lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini. Smatram da se uspostavljanjem gornjeg limita ograničava slobodno izražavanje volje birača, odnosno odstupa od načela jednake težine svakog glasa, garantiranog članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, što se po mome mišljenju ne može smatrati razumnim i zasnovanim na objektivnim kriterijima i da je Ustavni sud trebao ispitati i ovaj aspekt.

3. Ono s čime se ja posebno ne slažem odnosi se na mišljenje većine sudija izneseno u obrazloženju Odluke (tač. 64. do 72), kojim se odražava stav kako postojeći diferencijalni tretman za Grad Mostar nije diskriminacijski u smislu postojanja objektivne i racionalne opravdanosti za postojanje takvog tretmana, te kako se njime ostvaruje legitiman cilj i kako postoji opravdana proporcionalnost između primijenjenih sredstava i cilja koji je potrebno postići.

U suštini, većina sudija ovakav zaključak zasniva na Izvještaju Komisije za reformu Grada Mostara od 15. decembra 2003. godine, smatrajući kako poslijeratna društvena i politička situacija u kojoj se nalazi BiH, a posebno Grad Mostar, ostaje takva da je i dalje razumno da se pristupi političkoj organizaciji Grada Mostara na temeljima ustanovljenim 2003. godine i da poteškoće s kojima se suočavaju u Mostaru, kao što je to ustanovila Komisija u svom Izvještaju iz decembra 2003. godine, i dalje ostaju posebno nesavlađive.

Za mene je posebno razočaravajući dio obrazloženja (tačka 70. Odluke) u kojem se problematizira primjenjivost stavova Evropskog suda za ljudska prava na odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ovo posebno ako se ima u vidu kako Ustavni sud Bosne i Hercegovine svoju praksu u pretežnom dijelu zasniva na načelima i standardima ustanovljenim praksom Evropskoga suda za ljudska prava.

Ustavni sud, nažalost, ne smatra relevantnim stav Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* o značajnom pozitivnom razvoju u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, zasnovanom na izvještajima relevantnih evropskih i drugih međunarodnih predstavnika i organizacija za Bosnu i Hercegovinu, a svoj stav zasniva na procjeni Komisije za reformu Grada Mostara, iznesenoj u Izvještaju iz decembra 2003. godine. Smatram da to nije dovoljno za donošenje zaključka da je 15 godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i sedam godina od nametanja Statuta Grada Mostara situacija u Mostaru i dalje takva da postoji razumno opravdanje da organizacija Grada Mostara ostane na temeljima utvrđenim nametnutim aktima iz 2003. godine. Moje je mišljenje da takav zaključak ne reflektira stvarnost i razvojne procese, koji su se desili u Gradu Mostaru od trenutka nametanja pobijanih akata. Za svoj zaključak, Ustavni sud je trebao izvršiti jednu dublju analizu i jedno intenzivno ispitivanje u svjetlu sadašnjih uvjeta, što nažalost nije urađeno.

Historijski kontekst i poslijeratna dogadjanja u Gradu Mostaru možda su imali opravdanje za određena ograničenja izbornih prava u Gradskom vijeću Grada Mostara u vrijeme nametanja pobijanih akata i možda i dalje postoji opravdanje za određivanje minimuma garancija za predstavljanje u Gradskom vijeću Grada Mostara sva tri konstitutivna naroda i Ostalih, bez obzira na izborne rezultate. Međutim, uz dužno poštovanje prema mišljenju većine sudija, ne vidim niti jedan argument u obrazloženju koji bi me uvjerio da odredbe o gornjem limitu zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću Grada Mostara i dalje imaju opravdanje. Smatram da te odredbe

značajno odstupaju od demokratskih načela garantiranih odgovarajućim međunarodnim dokumentima, koji se na temelju Ustava BiH primjenjuju u Bosni i Hercegovini i da su u suprotnosti s članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi s članom 25.b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

4. Dalje, smatram da je ovakva odluka Ustavnog suda u kontradikciji s odlukom većine sudija u dijelu u kojem su utvrđene povrede ostalih pobijanih odredbi Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara. Iako sam se složila s odlukom većine sudija, u dijelu u kojem su utvrđene povrede ostalih pobijanih odredbi, smatram da će odluka Ustavnog suda u ovom dijelu biti teško provediva i realno neće imati nikakav praktični značaj, zbog ostavljanja na pravnoj snazi odredaba Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara kojim je propisan gornji limit zastupljenosti konstitutivnih naroda u Gradskom vijeću Grada Mostara.

IZDVOJENO MIŠLJENJE O DJELIMIČNOM NESLAGANJU SUDIJE ČEMANA

Na osnovu člana 41. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br. 60/05, 64/08 i 51/09), **izdvajam mišljenje-djelimično neslaganje** s odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o meritumu, u predmetu broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine.

Prije svega želim naglasiti da sam saglasan s odlučanjem i obrazloženjem u st. 8, 9. i 10. dispozitiva odluke (u identifikaciji imati u vidu stvarni nenumerisani redoslijed).

Ustavni sud je, naime, odbijajući odlučeno iz st. 8. i 9, pored ostaloga, obrazložio zaključujući u tački 71. obrazloženja ".....da poslijeratna društvena i politička situacija u kojoj se nalazi Bosna i Hercegovina, a posebno Grad Mostar, ostaje takva da je i dalje razumno da se pristupi političkoj organizaciji Grada Mostara na osnovima ustanovljenim 2003. godine. Primjenjujući test proporcionalnosti, Ustavni sud zaključuje da osporene mjere dovode do razlika u postupanju prema konstitutivnim narodima u različitim gradovima, ali da poteškoće s kojima se suočavaju u Mostaru, kao što je to ustanovila Komisija u svom izvještaju iz decembra 2003. godine, i dalje ostaju naročito nesavladive. Mjere služe zakonitom cilju tako što postavljaju strukturu podjele vlasti za koju se razumno nadati da će postepeno poboljšati kvalitet 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 tačno ne odražava izraženo mišljenje biračkog tijela na izborima, a to je značajan nedostatak u pogledu demokratskog legitimiteta sistema. U svakom slučaju, prema oskudnim informacijama koje su trenutno dostupne, ne može se reći da će učinak vjerovatno biti neproporcionalan važnosti cilja."

Za razliku od većine, smatram da iz istih, gore navedenih razloga, "političku organizaciju Grada Mostara" još uvijek ne treba mijenjati. Ustavni sud je imao osnova i za sporne odredbe Izbornog zakona BiH kao i Statuta Grada Mostara iz st. 1-5. dispozitiva odluke (u identifikaciji imati u vidu stvarni nenumerisani redoslijed) utvrditi da nisu u neskladu, odnosno da su u skladu s odgovarajućim odredbama Ustava BiH u vezi s određenim odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime, iako bi, naravno, kada promjene nabolje i objektivni pokazatelji to potvrde bilo sasvim razumno, čak i obavezno, izvršiti određene korekcije u legislativi uključivo i lokalni nivo (možda čak i onako kako to predlaže za ocjenu ustavnosti navodi), ja još uvijek ne vidim da je realno došlo do promjena koje bi već sada nalagale bilo kakvu izmjenu spornih zakonskih i statutarnih odredaba zato što, navodno, nisu u skladu s Ustavom odnosno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima. Ustavni sud je, naime, u tački 70. obrazlažući zašto ne smatra obaveznim da u konkretnom predmetu zauzme identičan pristup kao što je to Evropski sud u predmetu *Sejdić i Finci*, zaključio da "Ustavni sud mora uzeti u obzir svoje vlastito znanje i razumijevanje situacije u Bosni i Hercegovini. Budući da je mnogo bliži i upućeniji u društvene i političke uslove života u Bosni i Hercegovini u današnjem vremenu nego što je to slučaj s Evropskim sudom, Ustavni sud je u boljoj poziciji od Evropskog suda da procijeni

opravdanje za postupanje ili pravila koja, ako nisu opravdana, dovode do neustavne diskriminacije."

Držim da je ovakvim pristupom ispoljen kreativan pristup većine u Ustavnom sudu, koji i ja podržavam, u identifikaciji konkretnih uslova i okolnosti u Gradu Mostaru (ranije i u vrijeme odlučanja) te interpretaciji ustavnoga teksta i međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava koji su njegov sastavni dio. Ovakav pristup, po mome mišljenju, istovremeno korespondira s praksom Evropskoga suda i "društvenim i političkim uslovima života u Bosni i Hercegovini u današnjem vremenu" koje treba uzeti u obzir prilikom donošenja odluke i u konkretnom slučaju.

Iako "društveni i politički uslovi života u Bosni i Hercegovini", pa i Gradu Mostaru kao takvi nisu primarno ili uopće "pravna kategorija", oni objektivno (imajući u vidu metodologiju razumijevanja i tumačenja prava garantovanih Evropskom konvencijom od strane Evropskog suda) predstavljaju podlogu za razumijevanje stvarnog kapaciteta i domašaja odredaba Ustava BiH odnosno međunarodnih sporazuma na koje se podnosioc zahtjeva pozvao.

Dakle i u slučaju odbijajućeg odlučanja u tačkama 1-5, prema mome mišljenju, ne bi se moglo reći da bi u ovome trenutku učinak bio neproporcionalan važnosti cilja ugrađenog u paket propisa na državnom, entitetskom i lokalnom nivou kojim je uređena politička organizacija Grada Mostara.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 9/09, rješavajući zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 17. stavak 1. točka 1. članka 59. stavak 2. alineja 2. članka 61. st. 1. 2. i 3. i članka 63. st. 1. i 4. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Miodrag Simović, predsjednik
Valerija Galić, dopredsjednica
Constance Grewe, dopredsjednica
Seada Palavrić, dopredsjednica
Tudor Pantiru, sudac
Mato Tadić, sudac
David Feldman, sudac
Mirsad Čeman, sudac

na sjednici održanoj 26. studenoga 2010. godine donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja zahtjev Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi članka 19.4. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i članka 17. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04).

Utvrđuje se da članak 19.4. stavak 2. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i članak 17. stavak 1. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04) u dijelu u kojem glasi: "U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika" nisu sukladni članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da odredbe članka 19.2. st. 1. i 3. te članka 19.4. st. 2. do 8. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 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) i članka 17. stavak 1. Statuta Grada Mostara ("Gradski službeni glasnik Grada Mostara" broj 4/04) u dijelu koji glasi: "U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika" nisu sukladni članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi s člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da izmijeni i dopuni neustavne odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine sukladno ovoj odluci u roku od šest mjeseci nakon