

7. На Пленарној сједници одржаној 28. и 29. маја 2010. године Уставни суд је одлучио да одржи јавну расправу у овом предмету. Јавна расправа је одржана 24. септембра 2010. године. Након расправе, Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права) је као *amicus curiae* поднијела своје мишљење, које је прослијеђено странама.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

8. Подносилац захтјева сматра да оспорене одредбе Изборног закона, Устава ФБиХ и Статута нису у складу с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966) (у даљњем тексту: Међународни пакт) и опшним протоколима (1966. и 1989) у вези с чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (подносилац захтјева се позива на Међународни пакт, што је очигледна омашка), те чланом 1 Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, које чине саставни дио Устава Босне и Херцеговине (Анекс I на Устав Босне и Херцеговине).

9. Подносилац захтјева сматра да је став 1 уводног општег дијела Одлуке Високог представника за Босну и Херцеговину (у даљњем тексту: Високи представник), којом се проглашава Статут Града Мостара, у супротности с одредбом члана III/1 Устава Босне и Херцеговине јер увођењем принципа неједнаког третирања јединица локалне самоуправе и њених грађана, у поређењу с другим јединицама локалне самоуправе и њиховим грађанима, не може да се постигне највиши ниво људских права и основних слобода. Такође, подносилац захтјева сматра да је наметање Статута недемократски чин, те да је став 2 Одлуке Високог представника који гласи: "Статут је на снази на привременој основи док га не усвоји Градско вијеће Града Мостара у одговарајућој форми без измјена и допуна и без додатних услова" супротан одредби члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

10. Даље, подносилац захтјева сматра да је одредбама члана 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и члана 16 Статута, којима је прописан доњи и горњи лимит заступљености представника у Градском вијећу из реда сваког од конститутивних народа, дискриминисан хрватски народ. Наиме, подносилац захтјева наводи да прописивање доњег лимита заступљености у Градском вијећу, као привилегије која је у конкретном случају дата српском народу као најмалобројнијем народу у Мостару, те горњег лимита заступљености, као одређеног ограничења за већински народ, без обзира на резултате избора, није прописана ниједним актом као привилегија за хрватски народ, нити као ограничење за српски и бошњачки народ у градовима гдје они представљају већински народ.

11. Подносилац захтјева сматра да је одредбама члана 19.4 став 2 Изборног закона и одредбама члана 17 став 1 Статута, којима је прописано да се по три вијећника бирају из сваке од шест изборних јединица градског подручја, прекршен основни принцип Изборног закона по ком при одређивању подручја изборних јединица мора да се води рачуна да изборне јединице имају подједнак број гласача. У вези с тим, подносилац захтјева наводи да изборна јединица Мостар Југозапад има око четири пута више гласача од изборне јединице Мостар Југоисток, а да се у обје изборне јединице бира исти број вијећника.

12. Подносилац захтјева сматра да су одредбама члана 19.2 ст. 1 и 3 и члана 19.4 став 2 Изборног закона и одредбама чл. 15 и 17 став 1 у вези с чл. 5 и 7 Статута дискриминисани грађани бивше Централне зоне у односу на грађане који живе у неком од шест градских подручја. Наиме, подносилац захтјева наводи да је оспореним одредбама прописано да на подручју Града као једне изборне јединице бирају 17 вијећника сви грађани Мостара, док преосталих 18 вијећника бирају само грађани шест градских подручја, док је грађанима бивше Централне зоне онемогућено да и они бирају своје представнике у Градско вијеће.

13. Такође, подносилац захтјева сматра да су одредбама члана 38 Статута, којима је прописано да се за свако од градских подручја успоставља по једна комисија у чији састав улазе по три градска вијећника изабрана с територије релевантног градског

подручја, дискриминисани грађани бивше Централне зоне. Подносилац захтјева наводи да комисије за градска подручја одлучују о доношењу одлуке о расподјели прихода по основу додијељеног грађевинског земљишта и расписивању референдума у складу с чланом 33 Статута, те да грађани бивше Централне зоне нису у могућности да одлучују о тим питањима јер не припадају ниједном од градских подручја. Поред тога, подносилац захтјева сматра да су оспореним одредбама доведени у неравноправан положај и градски вијећници међусобно, јер вијећници који су изабрани у градској изборној јединици нису у могућности да буду бирали у комисију Градског вијећа за конкретно градско подручје, те самим тим да одлучују о најпријед наведеним питањима.

14. Даље, подносилац захтјева сматра да су одредбе члана 19.7 Изборног закона, одредбе члана VI.C. став 7 Амандмана на Устав ФБиХ и одредбе чл. 44 и 45 Статута, којима је прописано да за градоначелника могу да буду изабрани само вијећници изабрани у Градско вијеће и да градоначелника бирају и смјењују вијећници Градског вијећа, дискриминаторске за све грађане Града Мостара. Наиме, подносилац захтјева наводи да је тачком 3) Амандмана CIV на Устав ФБиХ и одговарајућим одредбама Изборног закона прописано да начелнике и градоначелнике бирају грађани на непосредним и тајним изборима, те да је тачком 2) Амандмана CI на Устав ФБиХ прописано да "Град Мостар има надлежности општине". При томе, подносилац захтјева истиче да у свим општинама и Граду Бањалуци грађани непосредно учествују у избору начелника и градоначелника, из чега произишља да грађани Мостара немају иста права као грађани Града Бањалуке. Такође, подносилац захтјева наводи да су оспореним одредбама посебно дискриминисани грађани бивше Централне зоне, који због начина избора вијећника у Градско вијеће могу да дођу у ситуацију да немају могућност да буду бирали за градоначелника.

б) Одговор на захтјев

15. У одговору на захтјев Представнички дом је навео да је Уставноправна комисија Представничког дома на 87. сједници одржаној 14. децембра 2009. године разматрала предметни захтјев и да након расправе са три гласа "за", три гласа "против" и без гласова "суздржан" не подржава захтјев Клуба изасланика хрватског народа у Дому народа Парламентарне скупштине.

16. У одговору на захтјев Дом народа је навео да је Уставноправна комисија Дома народа на 48. сједници одржаној 23. децембра 2009. године разматрала предметни захтјев и да, након расправе са три гласа "за", без гласова "против" и са два гласа "суздржан", без гласова сва три конститутивна народа, не подржава захтјев Клуба изасланика хрватског народа у Дому народа Парламентарне скупштине.

в) Мишљење Високог представника у својству *amicus curiae*

17. У вези с оспореним одредбама чл. 19.1, 19.2, 19.3, 19.4 и 19.5 Изборног закона, члана VI.C. став 4 Амандмана CI на Устав ФБиХ и чл. 7, 15, 16 и 17 Статута, Високи представник је у писаном стручном мишљењу, прије свега, навео да члан 3 Протокола број 1 уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године уређује поступак за услове допустивости за представке пред Комитетом за људска права Уједињених нација, те да се ови услови не примјењују пред Уставним судом. Високи представник је навео да, ако се ради о грешци и ако су подносиоци захтјева под наведеним подразумевали члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, наведени члан није примјенљив у конкретном случају, пошто се тај члан не примјењује на изборе за тијела локалне власти која не врше законодавне власти већ врше регулаторне власти које им је делегирао Парламент. У колико би подносиоци захтјева остали при тврђњи да је члан 14 Европске конвенције примјенљив у вези с чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Високи представник је навео да је Европски суд за људска права јасно утврдио да из комбинације ових одредаби не може да се изведе право да сви гласови имају једнаку тежину. Што се тиче тврђњи подносиоца захтјева у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Високи представник се позвао на Општи коментар Комитета за људска права УН у ком је наведено да било каква ограничења права из члана 25 Међународног пакта о

грађанским и политичким правима "требају бити заснована на објективним и разумним критеријима". Наиме, Високи представник је навео да принцип "једна особа, један глас" и принцип да сви гласови имају једнаку тежину није апсолутно право и да ограничење тог права може да буде оправдано на основу објективних и разумних критеријума. У вези с тим је навео да је изборни систем у Граду Мостару оправдан када се у обзир узму циљеви који се желе постићи тим системом и историјат Града. Навео је да, при процјењивању оправданости у овом случају, мора да се узме у обзир сложена историја провођења мира у Мостару и важност улоге коју Мостар има у ширем контексту провођења мира у Федерацији и цијелој држави. Високи представник сматра да су поштовање једнакости конститутивних народа и стварање дјелотворног механизма подјеле власти који спречава да било који народ има већинску контролу у Градском вијећу легитимни циљеви који се желе постићи оспореним одредбама Статута, Изборног закона и Устава ФБиХ. Такође, сматра да постоји разумно сразмјеран однос између средстава која су употријебљена и циља који се желе постићи.

18. У вези с оспореним одредбама члана 38 Статута, Високи представник сматра да ни Устав Босне и Херцеговине, ни Устав ФБиХ, као ни међународни инструменти које наводи подносилац захтјева не гарантују "право грађана да буду бирани или да учествују у процесу доношења одлука у оквиру комисија Градског вијећа".

19. У вези с оспореним одредбама члана 19.7 Изборног закона, члана VI.С. став 7 Амандмана СИ на Устав ФБиХ и чл. 44 и 45 Статута, Високи представник сматра да ни Устав Босне и Херцеговине, ни Устав ФБиХ, као ни међународни инструменти које наводи подносилац захтјева не захтијевају примјену јединственог система избора/смијене градоначелника/начелника општина на подручју цијеле Босне и Херцеговине. Навео је да власти у Босни и Херцеговини уживају широку слободу процјене у погледу утврђивања било непосредног или посредног система избора и/или смијене градоначелника и општинских начелника. Даље, да Устав ФБиХ предвиђа могућност било непосредног или посредног избора и смијене с дужности начелника општина/градоначелника у Босни и Херцеговини. Такође, да се избор и смијена градоначелника Сарајева, Источног Сарајева и Брчко дистрикта врши на посредан начин, као што је то случај и с Градом Мостаром.

d) Мишљење Венецијанске комисије у својству *amicus curiae*

20. Венецијанска комисија је навела да одредбе чл. 19.4 и 19.6 Изборног закона, које регулишу избор Градског вијећа, одступају од принципа једнаке тежине сваког гласа јер успостављају минимални и максимални праг заступљености три конститутивна народа и Осталих. Венецијанска комисија је навела да те одредбе гарантују заступљеност свих конститутивних народа и Осталих, те спречавају доминацију једног конститутивног народа или Осталих у Градском вијећу. У вези с тим, Венецијанска комисија је навела да је приликом одређивања односних одредби одлучујуће да ли ограничење принципа једнаке тежине гласа може да се сматра разумним и заснованим на објективним критеријумима према утврђеним принципима Европског суда за људска права и Комитета за људска права УН-а. Венецијанска комисија је истакла да је у свом мишљењу о Изборном закону Босне и Херцеговине из 2001. године навела "да је расподела радних мјеста у државним органима између конститутивних народа била централни елемент Дејтонског споразума који је омогућио мир у Босни и Херцеговини, те да је у том смислу тешко оповргнути законитост норми које би могле бити проблематичне с гледишта недискриминације, али неопходне да се постигне мир и стабилност". Венецијанска комисија је истакла "да, иако се ситуација у Босни и Херцеговини развијала у позитивном смислу, и даље остају околности које захтијевају политички систем који није прости одраз правила већине, већ који гарантује расподелу власти и позиција међу националним скупинама, те да покушаји да се израде изборна правила која омогућавају одговарајућу заступљеност за разне скупине и даље остају законити".

21. Даље, Венецијанска комисија је указала на Одлуку Уставног суда број У 4/05, која се тиче изборног система Града

Сарајева, у којој је Уставни суд навео "да је неопходно да сва три конститутивна народа добију минимум гаранција за учешће у Градском вијећу без обзира на изборне резултате, будући да је то једини начин да се испоштује принцип конститутивности народа на цијелој територији Босне и Херцеговине". Такође, Венецијанска комисија је указала на трећу Дјелимичну одлуку Уставног суда у предмету број У 5/98 у којој је Уставни суд навео "да досљедна примјена демократског принципа - један бирач један глас, у постојећим политичким приликама у Босни и Херцеговини, носи ризик стварања једнонационалне власти изабране у подручјима у којима је један конститутиван народ у већини". Имајући у виду наведено, Венецијанска комисија је навела да, према општим приликама у Босни и Херцеговини и специфичним околностима у Мостару, гарантовање заступљености у изабраним тијелима свих конститутивних народа и Осталих, као и спречавање било које групе да доминира у таквим тијелима, остаје законит циљ, иако би развој требао да се креће у смислу система који даје већу тежину изборним резултатима. При томе, Венецијанска комисија је истакла да су слична рјешења усвојена за Град Сарајево (као што слиједи из Одлуке У 4/05), као и у другим европским градовима са сличним контекстима мултинационалног или мултијезичког састава (нпр. у Белгији). По мишљењу Венецијанске комисије, одступања од принципа једнаке тежине сваког гласа пропорционална су законитом циљу ком се тежи и испуњавају критеријум разумности и објективности како се то захтијева Протоколом број 12 уз Европску конвенцију, чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Општим коментаром Комитета за људска права УН-а. Такође, Венецијанска комисија је навела да то важи и за одредбе о организацији и саставу комисија Градског вијећа који слиједи исти критеријум.

22. У погледу бивше Централне зоне, Венецијанска комисија је навела да грађани бивше Централне зоне, за разлику од грађана који живе у било ком од шест градских подручја, гласају само за 17 вијећника који се бирају у изборној јединици на нивоу Града, али не и за 18 вијећника који се бирају на нивоу градских подручја као изборних јединица. Венецијанска комисија је истакла да из наведеног произилази да су бирачка права грађана бивше Централне зоне мања од оних која имају остали грађани Мостара, те да је основа за такво другачије поступање чисто географске природе. У вези с тим, Венецијанска комисија је навела да није обавијештена о било каквим посебним разлозима за такво поступање, тако да у недостатку разумног и објективног оправдања та разлика у поступању дјелује дискриминаторски и представља кршење Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Такође, Венецијанска комисија је навела да Градско вијеће има непосредну и велику моћ у односу на Централну зону у областима (расподјела прихода остварених из накнада по основу дојеле земљишта у склопу бивше Централне зоне) која су у градским подручјима у надлежности комисија Градског вијећа. Венецијанска комисија сматра да су на тај начин грађани бивше Централне зоне на дискриминирајући начин лишени права да самостално и у свом интересу регулишу и управљају дијелом јавних питања, а да за то не постоји никакво посебно и објективно оправдање, те да је стога дошло до кршења Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

23. У погледу избора градоначелника, Венецијанска комисија је навела да се ни Устав Босне и Херцеговине, нити међународни инструменти на које се подносилац захтјева позива, не баве избором градоначелника, али да пружају могућност непосредног и посредног избора. Венецијанска комисија је навела да је посредни избор усмјерен ка националном помирењу које је много теже постићи у контексту непосредних избора, да то представља легитиман циљ, те да су основе бирачког права о ком је ријеч очуване. Сходно мишљењу Венецијанске комисије, у конкретном случају постоји разумно и објективно оправдање за другачије поступање при избору градоначелника.

IV. Јавна расправа

24. Уставни суд је, у складу с чланом 46 Правила Уставног суда, на Пленарној сједници одржаној 28. и 29. маја 2010. године одлучио да одржи јавну расправу на којој ће се расправљати о предметном захтјеву. Уставни суд је, у складу с чланом 47 став 3

Правила Уставног суда, на Пленарној сједници одржаној 9. јула 2010. године, одлучио да се на јавну расправу позову: представник подносиоца захтјева, представници оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, представник Савјета Европе, представник Европске уније, представник OSCE-а, представник ОНР-а, представник Венецијанске комисије, предсједник Градског вијећа Града Мостара, градоначелник Града Мостара, представник Централне изборне комисије Босне и Херцеговине и експерти за изборни систем проф. др Зоран Томић и др Суад Арнаутовић.

25. Уставни суд је 24. септембра 2010. године одржао јавну расправу на којој су присуствовали: представници подносиоца захтјева, представник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, представник Клуба делегата бошњачког народа у Дому народа Парламентарне скупштине БиХ, представник Канцеларије Секретаријата Савјета Европе у БиХ, представник шефа Мисије OSCE-а у БиХ, представник ОНР-а, предсједник Градског вијећа Града Мостара, градоначелник Града Мостара, представник Централне изборне комисије Босне и Херцеговине и експерти за изборни систем проф. др Зоран Томић и др Суад Арнаутовић. У расправи о предметном захтјеву су учествовали: представници подносиоца захтјева, представник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, представник Клуба делегата бошњачког народа у Дому народа Парламентарне скупштине БиХ, предсједник Градског вијећа Града Мостара, градоначелник Града Мостара, представник Централне изборне комисије Босне и Херцеговине и експерти за изборни систем проф. др Зоран Томић и др Суад Арнаутовић.

V. Релевантни прописи

26. Изборни закон Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 23/01) у релевантном дијелу гласи:

Члан 12.7

Општински начелник може се бирајући или посредним избором од општинског вијећа, односно скупштинске општине, или непосредним избором од регистрованих бирача у тој општини. Ако општински закони предвиђају да се начелник бира непосредним избором, тада ће се избор вршити у складу са ставом 2. овог члана. Ако општински закони предвиђају да се избор начелника врши посредно од општинског вијећа, односно скупштинске општине, тада се избор врши у складу са ставом 3 овог члана. Ако општински закони не предвиђају начин избора начелника, тада се начелник бира посредним избором, као што је утврђено у ставу 3. овог члана.

Ако се начелник непосредно бира, тада Изборна комисија Босне и Херцеговине утврђује изглед гласачког листића.

Ако се начелник бира посредно, тада се они или она бирају на основу већине гласова укљученог броја чланова општинског вијећа, односно скупштинске општине. Сваки члан општинског вијећа, односно скупштинске општине може предложити кандидата за функцију општинског начелника. Ако кандидат не добије већину гласова од укљученог броја чланова, проводи се други круг избора. Ако ниједан кандидат не добије већину гласова од укљученог броја чланова, проводи се трећи круг избора. У првом кругу избора биће изабран члан који добије највећи број гласова. Ако је резултат исти, најмањи од кандидата са истим резултатом биће изабран за општинског начелника.

У случају да посредно изабрани начелник поднесе оставку, умре или буде смјенен од општинског вијећа, односно скупштинске општине, општинско вијеће, односно скупштина општине бира новог начелника у складу са ставом 3. овог члана.

27. Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 20/02)

Члан 18.

Послојећа поглавља 12., 13., 14., 15., 16., 17. и 18. послоја поглавља 13., 14., 15., 16., 17., 18. и 19.

28. Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 4/04) у релевантном дијелу гласи:

Члан 2.

Ново поглавље 19 се уводи у Изборни закон Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 23/01, 7/02, 9/02, 20/02 и 25/02); иза поглавља 18. "Дистрикти Брчко" додаје се ново поглавље под називом "Град Мостар" у којем стоји:

"Члан 19.1

Овим законом се уређује избор вијећника у Вијеће Града Мостара (у даљем тексту: Градско вијеће). Изузетно од одредаба поглавља 13. овог закона, принципи утврђени овим поглављем примјењују се на изборе у Граду Мостару.

Члан 19.2

У састав Градског вијећа улази тридесетпет (35) чланова. Вијећници у Градском вијећу се бирају у Градској јединици и изборним јединицама Градског подручја, на начин утврђен у члану 19.4 овог закона.

"Градска изборна јединица" у смислу претходног става обухвата цијело подручје Града дефинисано у члану 5. Сјатајућа Града Мостара.

"Изборне јединице Градског подручја" у смислу става 1. овог члана су бивше Градске општине како је то дефинисано чланом 7. и чланом 15. Сјатајућа Града Мостара.

Члан 19.3

Град Мостар има једну Изборну комисију успостављену у складу са одредбама овог закона у дијелу у којем се овај закон односи на општинске изборне комисије.

Члан 19.4

Седнаест (17) вијећника се бира из Градске изборне јединице. Минимално четири (4) вијећника из сваког од конститутивних народа и један (1) вијећник као припадник скупштине "осталих" се бира из Градске изборне јединице.

Три (3) вијећника се бирају из сваке од 6 изборних јединица Градског подручја.

Изборна јединица Градског подручја 1 састоји се од бивше Градске општине Мостар Сјевер.

Изборна јединица Градског подручја 2 састоји се од бивше Градске општине Мостар Сјари Град.

Изборна јединица Градског подручја 3 састоји се од бивше Градске општине Мостар Југоисток.

Изборна јединица Градског подручја 4 састоји се од бивше Градске општине Мостар Југ.

Изборна јединица Градског подручја 5 састоји се од бивше Градске општине Мостар Југозапад.

Изборна јединица Градског подручја 6 састоји се од бивше Градске општине Мостар Запад.

Ниједан од конститутивних народа ниши из жупе "осталих" не могу имати више од петнаест (15) својих представника у Градском вијећу.

Члан 19.5

Прво се врши додјела мандата који се попуњавају из Градске изборне јединице, према формули утврђеној у ставу 1. члана 9.6 овог закона. Ако додјела мандата из Градске изборне јединице не омогућава минималну заступљеност било које од конститутивних народа и/или скупштине "осталих" на начин утврђен у складу са ставом 1. члана 19.4 овог закона, примјењује се слиједећи метод:

1. Један или више посљедњих мандата који ће се додјеливати из Градске изборне јединице пошребан за испуњавање квота било које од конститутивних народа односно жупе "осталих" додјељује се једном или више кандидата из реда одговарајућег конститутивног народа и/или жупе "осталих" који је ње који су добили највећи број гласова са листе политичке странке, са листе независних кандидата или са листе коалиције којима је мандат додјељен према ставу 1. члана 9.6 овог закона. Уколико се мандат утврђен према формули из става 1. члана 9.6 овог закона додјели независном кандидату, примјењује се ипачка 2. овог члана.

2. Ако политичка странка, листа независних кандидата или коалиција којима је мандат додјељен на начин утврђен у ставу 1. члана 9.6 овог закона не посједује довољан број одговарајућих кандидата на листи своје Градске изборне јединице, или ако би мандат, према члану 9.6. овог закона, био дао једном или више независних кандидата, мандат се преноси:

- на политичку странку или странке, листу или листе независних кандидата или коалицију или коалиције које имају такве преостале кандидате на својим листима;

или

- на независног кандидата или кандидате из реда одговарајућег конститутивног народа или из скућине "осијалих" који има дружи по реду највећи количник као што је то утврђено чланом 9.6 овог закона.

3. Ако се ниједан кандидат из реда једног или више датих конститутивних народа или скућине "осијалих" не нађе у складу са тач. 1. и 2. овог члана, мандат се преноси на:

- политичку странку, листу независних кандидата или листу коалиције која располаже њим кандидатима преосталим на листи било које друге изборне јединице градског подручја након што су мјеста која су попуњена из ових изборних јединица додијељена у складу с чланом 19.6 овог закона

или

- на независног кандидата или кандидате из реда одговарајућег конститутивног народа или из скућине "осијалих" који су се кандидовали за било коју изборну јединицу градског подручја, а који има највећи количник као што је то утврђено чланом 9.6 овог закона.

Став 2. члана 9.6 се не примјењује када се додјељују мандати из овог члана.

Члан 19.6

Мандати који се попуњавају из изборних јединица градских подручја након што се додјељују према формули утврђеној у члану 9.6 овог закона. Мандати се додјељују појединачно почевши са највише ранжираним кандидатом у свакој изборној јединици градског подручја и наставаља се на сличан начин како би се попунило свако доступно мјесто из сваке изборне јединице градског подручја. Редослед попуњавања мандата додијељених свакој изборној јединици градског подручја за сваки од њих узастопно корак одређује се жријебањем. Жријебање организује Изборна комисија Босне и Херцеговине.

Уколико би додјела мандата из изборне јединице градских подручја водила ка засићености једног конститутивног народа и/или скућине осијалих преко квоте која је утврђена према члану 19.4 става 4. овог закона, примјењаће се слиједећи метод:

1. Мандат ће бити прerasиодијељен кандидату који не припада датом конститутивном народу и/или скућини "осијалих" који је добио највећи број гласова на листи политичке странке, листе независних кандидата или коалиције којима је мандат додијељен у складу са чланом 9.6 става 1. овог закона додјељивао независном кандидату, примјењувај ће се тачка 2. овог члана.

2. Ако ипак кандидат не постоји или ако би се мандат према формули из члана 9.6 става 1. овог закона додјељивао независном кандидату, мандат се преноси у исту изборну јединицу градског подручја или:

- политичкој странци, листи независних кандидата или коалиције која има кандидата који не припада датом конститутивном народу и/или групи "осијалих" који је преостало на листи;

или

- независном кандидату или кандидатима који не припадају датом конститутивном народу и/или групи "осијалих" који имају највећи сљедећи количник као што је то утврђено у члану 9.6 овог закона.

3. Ако не постоји такав кандидат у складу са тач. 1. и 2. овог члана, мандат односно мандати се преносе на:

- политичку странку, листу независних кандидата или коалиције која има таковог кандидата који је преостало на листи из било које друге изборне јединице градског подручја након што су мјеста попуњена из те изборне јединице градског подручја била додијељена у складу са чланом 19.6 овог закона;

или

- независног кандидата из одговарајућег конститутивног народа или групе "осијалих" који се кандидовао за било коју изборну јединицу градског подручја, а који је добио највећи количник као што је то утврђено чланом 9.6 овог закона.

Члан 19.7

Изузетно од одредаба члана 13.7. овог закона, градоначелник Града Мосћара се бира индиректно у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

29. Закон о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине" број 33/08)

Члан 57.

Члан 13.7 мијења се и гласи:

"(1) Општински начелник односно градоначелник бира се у складу са овим Законом, уставима, ентитетским законима и савјетом општине односно града.

(2) Ако се општински начелник односно градоначелник бира непосредно, општинско начелник односно градоначелник бирају бирачи уписани у Централни бирачки списак у тој изборној јединици у складу са овим Законом, ентитетским законом, савјетом општине, односно града.

(3) У случају да изабраном начелнику односно градоначелнику из става (2) овог члана преситане мандат у складу са чланом 1.10 овог Закона или буде ошван, општински начелник односно градоначелник бира се у складу са овим Законом, ентитетским законом, савјетом општине односно града."

30. Измјене и допуне Устава Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" број 13/97)

Амандман XVI

У Уставу Федерације Босне и Херцеговине, иза поглавља: "VI - ОПШТИНСКЕ ВЛАСТИ", додаје се ново поглавље, које гласи:

VI. А. ГРАДСКЕ ВЛАСТИ

1) За подручје двије или више општина које су урбано и територијално повезане свакодневним потребама грађана, формира се град као јединица локалне управе и самоуправе, у складу са федералним законом.

2) Одговорности града обухватају: а) финансије и пореску политику, у складу са федералним и кантонским законима, б) заједничку инфраструктуру, с) урбанистичко планирање, д) јавни промет, е) друге надлежности које граду повјери кантон, односно које пренесу општини.

3) Град има савјет који мора бити у складу са овим уставом, кантонским уставом и кантонским законодавством.

4) Град има градско вијеће, чији састав чини једнак број вијећника из сваке општине, а број вијећника, поштујак избора и бирање мандата утврђује се савјетом. Градско вијеће не може имати мање од 15, а ништа више од 30 вијећника.

5) Градско вијеће: а) припрема и двојрећинском већином усваја савјет града, б) бира градоначелника, с) доноси буџет града, д) доноси прописе у извршавању пренесених овлашћења и врши друга овлашћења утврђена савјетом.

6) Одговорности градоначелника је: а) именоване и смјењивање градских функционера, б) провођење градске политике и извршавање градских прописа, с) осигурање сарадње градских функционера са омбудсменима, д) подношење извјештаја градском вијећу и јавности о провођењу градске политике.

7) Град остварује приходе опорезивањем, задуживањем и на други начин, у складу са законом.

31. Измјене и допуне Устава Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" број 9/04) у релевантном дијелу гласе:

Амандман CI

Додаје се нови члан VI.C који гласи:

"VI.C Организација Мосћара

4) Градска подручја су изборне јединице. Савјетом се одређује састав Градског вијећа, а изборни поштујак се регулише Изборним законом Босне и Херцеговине и Савјетом на начин који може одступати од услова прописаних у члану VI.A овог Устава.

7) Сваки грађанин Босне и Херцеговине који испуњава услове за гласање у Граду Мосћару може бити изабран за градоначелника Града Мосћара. Градоначелника бира и

смјењује двошрећинска већина изабраних вијећника. Послије избора и смјењивање градоначелника се дефиниције одређује Сјатајућом Града Мостара.

32. Одлука којом се исправља превод званичне одлуке Високог представника којом се проглашавају измене и допуне Устава Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" број 32/07)

Члан 1.

У члану VI.C, сјав 7 Устава Федерације Босне и Херцеговине, прва реченица која гласи: "Сваки грађанин Босне и Херцеговине који испуњава услове за гласање у Граду Мостару може бити изабран за градоначелника Града Мостара", замјењује се следећом реченицом: "Само вијећници изабрани у Градско вијеће могу бити бирани за градоначелника Града Мостара".

Члан 2.

Ради отклањања сумње, овим се изричито изјављује и указује да се сматра да је исправљена одредба споменутиа у члану 1. ове Одлуке на снази од 15. марта 2004. године.

33. Статут Града Мостара ("Градски службени гласник Града Мостара" број 4/04) у релевантном дијелу гласи:

Користиће се овлашћенима које су Високом представнику даће у члану В Анекса 10. (Споразум о provedби цивилног дијела Мирвног споразума) Ошшег окврног споразума за мир у Босни и Херцеговини, према којем је Високи представник коначни ауторитет у земљи у погледу тумачења жоренареченог Споразума о provedби цивилног дијела Мирвног уговора; и посебно узевши у обзир члан II 1. (д) испио Споразума према којем Високи представник "помаже, када оцијети да је по неопходно, у рјешавању свих проблема који се појаве у вези с provedбом цивилног дијела Мирвног уговора";

[...]

Имајући на уму свеукупности жоренаречених пишања, Високи представник доноси следећу:

ОДЛУКУ

којом се проглашава Сјатајућ Града Мостара

Сјатајућ Града Мостара који се налази у даљем шекстиу чини саставни дио ове Одлуке и сјућа на снази 15. марта 2004. године.

Сјатајућ је на снази на привременом основу све док га не усвоји Градско вијеће Града Мостара у одговарајућој форми, без измена и допуне и без додатних услова.

[...]

У складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине и Уставом Херцеговачко-неретванског кантона, Градско вијеће Града Мостара доноси следећи Сјатајућ:

Члан 5.

Територија Града

Територија Града обухвата јединствено, недијелено подручје у складу са сјањем подручја према капаитарским црпама рубних дијелова на дан 1. јануара 1991. године, модификовано Ошћим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини, пишисаним 14. децембра 1995. године.

Члан 7.

Градско подручја

1. У Граду се формира шест (6) градских подручја која одговарају бившим градским ошћинама.

2. Подружнице Градске управе се формирају у градским подручјима искључиво у сврху пружања максималног обима услуга грађанима у њиховом окружењу.

3. Градско подручја Града су изборне јединице у складу са чланом 15 овог Сјатајућа.

Члан 15.

Избори за Градско вијеће

1. Вијећници у Градском вијећу се бирају у изборним јединицама.

2. Изборне јединице у Граду су подручје Града и шест градских подручја, како је дефинисано у члановима 5. и 7. овог Сјатајућа и маи приложеној у Привременом сјатајућу објављеном у "Градском службеном гласнику Града Мостара" од 20. фебруара 1996. године (ГСГ Града Мостара, бр. 1/96, 20. фебруар 1996. године), која је саставни дио овог Сјатајућа.

Члан 16.

Заступљеност у Градском вијећу

1. Најмање четири (4) представника из реда сваког конститутивног народа и један (1) из реда Осјалих ће бити заступљени у Градском вијећу.

2. Ниједан од конститутивних народа не може имати више од петнаест (15) вијећника.

Члан 17.

Расподјела мандата

1. У сваком градском подручју се бирају по три (3) вијећника. Преосталих седамнаест (17) вијећника се бира на подручју Града као једне изборне јединице (у даљем шекстиу: Градска листа).

2. Најмање четири (4) кандидата из реда сваког конститутивног народа и један (1) кандидат из реда Осјалих са Градске листе ће бити изабрани у Градско вијеће.

3. Расподјела мандата у Градском вијећу се врши у складу са Изборним законом Босне и Херцеговине.

Члан 28.

Надлежности Градског вијећа

1. Градско вијеће је највиши орган Града и одговорно је за сва пишања која су у његовој надлежности у складу са уставима и законом.

Члан 38.

Комисије за градско подручја

1. За свако од градских подручја успоставља се по једна комисија Градског вијећа за градско подручје. У састав сваке од комисија Градског вијећа за градско подручја (у даљем шекстиу: Комисије за градско подручја) улазе по три градска вијећника изабрана са територије релевантног градског подручја на основу члана 17. сјав 1. овог Сјатајућа.

2. У надлежности комисија за градско подручја сјадају:

- доношење одлука о расподјели прихода по основу додијеленог грађевинског земљишта, у складу с чланом 56. овог Сјатајућа;

- учествовање у доношењу одлуке о расписивању референдума, у складу с чланом 33. сјав 3. овог Сјатајућа;

3. Доношење одлука комисија за градско подручја обавља се испио већином гласова.

4. Сјавови 3. до 5. члана 37. овог Сјатајућа примјењују се на комисије за градско подручја. Пишања која нису уређена овим Сјатајућом прописују се Пословником о раду Градског вијећа у складу с ошћим принципима утврђеним у овом Сјатајућу.

Члан 44.

Избор Градоначелника

1. На мјесто градоначелника могу бити изабрани само вијећници изабрани у Градско вијеће.

2. Избор градоначелника ће се вршити на првој сједници Градског вијећа након изборе.

3. Сваки градски вијећник има право да номинује кандидате из реда изабраних вијећника.

4. Прије избора, номиновани кандидати морају изјавити у писаној форми да прихватају кандидатуру.

5. Двошрећинска већина гласова изабраних градских вијећника је потребна за избор градоначелника. Уколико ниједан од кандидата не добије довољан број гласова у првом кругу, врши се други круг избора између два кандидата који су добили највећи број гласова у првом кругу. Уколико је, усљед неријешеног исхода избора међу кандидатима у првом кругу, немогуће успановити која су два кандидата добили највећи број гласова, организоваће се посебан круг за ове кандидате како би се извршио одабир кандидата или кандидатав који ће се квалификовати за други круг. Уколико ниједан од преостала два кандидата не добије двошрећинску већину гласова у другом кругу, врши се трећи круг избора. У трећем кругу, просја већина гласова изабраних градских вијећника је потребна за избор градоначелника од два преостала кандидата. Уколико преостала два кандидата добију исти број гласова у трећем кругу, маи од ња два кандидата бити ће изабран за градоначелника.

6. Одмах након избора, изабрани кандидати даје изјаву о шоме да ли прихвата избор. Уколико изабрани кандидати

одбије избор, избори ће се поновити према поступку прописаном у овом члану.

Члан 45.

Смена са функције

1. Градоначелник може бити смењен са функције прије истека његовог мандата одлуком Градског вијећа.

2. Приједлогу за смену потребна је подршка највише две трећине изабраних грађанских вијећника.

3. Одлука о смени градоначелника се доноси на посебној сједници Градског вијећа. Одлука се доноси двојтретинском већином гласова изабраних Градских вијећника.

VI. Допустивост

34. Одлуку Високог представника проглашен је предметни Закон о измјенама и допунама Изборног закона и одређено је да Одлука ступа на снагу 1. марта 2004. године, те да за њено ступање на правну снагу нису потребни даљњи процедурални кораци. Такође, одлукама Високог представника проглашене су Измјене и допуне Устава ФБиХ и Статут за које је одређено да ступају на снагу 15. марта 2004. године, те да су на снази на привременом основу док их не усвоји Парламент ФБиХ, односно Градско вијеће Града Мостара у одговарајућој форми, без измјена и допуна и без додатних услова.

Допустивост у односу на Одлуку Високог представника којом се проглашава Статут Града Мостара

35. Подносилац захтјева сматра да став 1 уводног општег дијела Одлуке Високог представника којом се проглашава Статут није у складу с чланом III/1 Устава Босне и Херцеговине и да став 2 предметне Одлуке није у складу с чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине.

36. У погледу надлежности Високог представника да доноси законе, те надлежности Уставног суда да одлучује о сагласности тих закона с Уставом Босне и Херцеговине, Уставни суд је већ раније изразио свој став да овласти Високог представника произилазе из Анекса X Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, релевантних резолуција Савета безбједности Уједињених нација и Бонске декларације и да те овласти, као ни вршење тих овласти, нису подложне контроли Уставног суда. Међутим, када Високи представник интервенише у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти, тада дјелује као власт Босне и Херцеговине, а закони које доноси су природе домаћих закона те морају да се сматрају законима Босне и Херцеговине, чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда (види Уставни суд, Одлука број У 9/00 од 3. новембра 2000. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 1/01, Одлука број У 16/00 од 2. фебруара 2001. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 13/01 и Одлука број У 25/00 од 23. марта 2001. године, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 17/01).

37. Из наведеног произилази да Уставни суд није надлежан да испитује уставност става 1 уводног општег дијела и става 2 Одлуке Високог представника којом се проглашава Статут, будући да се ради о овластима Високог представника које произилазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, а које, како је наведено у претходној тачки одлуке, нису подложне контроли Уставног суда.

38. Имајући у виду одредбе члана 17 став 1 тачка 1 Правила Уставног суда, према којима ће се захтјев одбацити као недопуштен уколико се утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање, Уставни суд је у односу на овај дво предметног захтјева одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

Допустивост у односу на оспорене одредбе Изборног закона, Устава ФБиХ и Статута Града Мостара

39. С друге стране, Уставни суд указује да је Високи представник интервенисао у правни систем Босне и Херцеговине и умјесто Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Парламента Федерације Босне и Херцеговине и Градског вијећа Града Мостара донио оспорене одредбе Изборног закона, Устава ФБиХ и Статута. Имајући у виду наведене ставове, ови акти се сматрају домаћим актима чија је сагласност с Уставом Босне и Херцеговине подложна контроли Уставног суда.

40. У погледу оспорених одредби Устава ФБиХ Уставни суд указује да је према члану VI/3а) алинеја 2 Устава Босне и Херцеговине Уставни суд искључиво надлежан да испитује да ли је нека одредба устава ентитета у складу с Уставом Босне и Херцеговине. Такође, Уставни суд указује да, након одредба члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине не предвиђа експлицитну надлежност Уставног суда да оцјењује уставност закона или одредбе закона Босне и Херцеговине, супстанционални појам овласти одређених самим Уставом Босне и Херцеговине садржи у себи *titulus* Уставном суду за такву надлежност, а посебно улогом Уставног суда као тијела које подржава Устав Босне и Херцеговине. Становиште Уставног суда у оваквим случајевима у његовој досадашњој пракси јасно указује да је Уставни суд надлежан да оцјењује уставност закона, односно појединих одредби закона Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлуку број У 1/99 од 14. августа 1999. године, "Службени гласник Босне и Херцеговине" број 16/99).

41. Такође, у погледу оспорених одредби Статута, Уставни суд је у својој пракси већ елаборирао питање своје надлежности из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине у сличној ситуацији када је предмет оцјене био Статут Града Сарајева и закључио да је "као институција која подржава Устав Босне и Херцеговине, надлежан да испитује уставност свих аката, без обзира на доносиоца, ако је питање покренуто према једној од надлежности Уставног суда из члана VI/3 Устава Босне и Херцеговине. У складу с аргументацијом о људским правима, Уставни суд је мишљења да, кад год је то могуће, мора да интерпретира своју јурисдикцију тако да дозволи најширу могућност отклањања последица кршења тих права. У конкретном случају, захтјев за оцјену уставности се управо односи на питања која произилазе из Устава Босне и Херцеговине и међународних споразума којима се гарантује заштита људских права и тиче се остваривања људских права и уставних принципа, као што је принцип конститутивности народа и право на забрану дискриминације" (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 4/05 од 22. априла 2005. године ст. 14 до 17, објављена у "Службеном гласнику БиХ" број 32/05). Руководи се принципима из наведене одлуке. Уставни суд сматра да је у конкретном случају надлежан да испитује уставност Статута, будући да се и овдје ради о захтјеву за оцјену уставности који се односи на питања која произилазе из Устава Босне и Херцеговине и међународних споразума о заштити људских права, односно заштити људских права и права на забрану дискриминације.

42. Даље, захтјев за оцјену уставности поднио је Клуб изасланика хрватског народа у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, чиме је испуњен услов из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине према ком захтјев може да поднесе најмање једна четвртина чланова/делегата било ког дома Парламентарне скупштине.

43. Имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 17 став 1 Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да је предметни захтјев у овом дијелу допустив, зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 17 став 1 Правила Уставног суда због ког захтјев није допустив.

VII. Меритум

Дискриминација у погледу избора за Градско вијеће супротно члану 14 Европске конвенције у вези с чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију

44. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбјеђује се без дискриминације по било којој основи, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза са неком националном мањинош, имовно стање, рођење или други стањив.

45. Члан 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију гласи:

Високе стране уговорнице се обавезују да у примјерним временским размацама одржавају слободне изборе с шириним гласовањем, под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тијела.

46. Члан 14 Европске конвенције је примјенљив у случајевима када постоји различито поступање по забрањеној основи према лицу или групи лица која се налазе у сличној ситуацији у вези с неким правом из Европске конвенције и њених протокола, а за то различито поступање нема објективног или разумног оправдања. Сходно томе, да би се примјенио члан 14, правило, акт или пропуст морају да потпадају под дјелокруг неког материјалног права из Европске конвенције. У овом предмету, подносилац захтјева сматра да оспорена одредба потпада под дјелокруг члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију (подносилац захтјева се позвао на члан 3 Протокола број 1 уз Међународни пакт, што је очигледна омашка).

47. Обавеза државе, која проистиче из члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, предвиђа активно и пасивно бирачко право народа: активно право гласања на изборима и пасивно право да се учествује као кандидат на изборима. Међутим, ова права се односе само на избор "законодавних тијела". Европски суд за људска права има досљедно мишљење да се овај члан примјењује само у односу на избор тијела која врше значајну законодавну функцију. Да ли одређено тијело врши довољну законодавну власт да би у ову сврху могло да се сматра законодавним тијелом је питање процјене на које треба да се одговори у свјетлу улоге тог тијела и његовог доприноса демократској изради закона у контексту устава у цјелини: види, нпр., *Mathieu-Mohin i Clerfayt v. Belgium*, пресуда од 2. марта 1987. године, серија А, бр. 113; *Matthews v. United Kingdom*, пресуда од 18. фебруара 1999. године, Извјештаји 1999-I [GC]; *Santoro v. Italy*, пресуда од 1. јула 2004. године, Извјештаји 2004-VI. Док регионално вијеће може да има довољну законодавну власт да се оквалификује као законодавац (види горе наведену пресуду *Santoro v. Italy*), локално вијеће је типично нема: види нпр. *Gorizdra v. Moldova*, апликација бр. 53180/99, одлука о прихватљивости од 2. јула 2002. године; *Cherepkov v. Russia* апликација бр. 51501/99, одлука о прихватљивости од 25. јануара 2000. године, Извјештаји 2000-I; *Salleras Llinares v. Spain*, апликација бр. 52226/99, одлука о прихватљивости од 12. октобра 2000. године, Извјештаји 2000-XI.

48. Одредбом члана 28 Статута Града Мостара је прописано да је Градско вијеће највиши орган Града и да је одговорно за сва питања која су у његовој надлежности у складу с уставима и законом. Измјенама и допунама Устава Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације Босне и Херцеговине" број 13/97) прописано је да Градско вијеће: а) припрема и двотрећинском већином усваја статут града, б) бира градоначелника, с) доноси буџет града, д) доноси прописе у извршавању пренесених овлашћења и врши друга овлашћења утврђена статутом.

49. С обзиром на веома ограничен дјелокруг законодавне власти коју врши градско вијеће, Уставни суд сматра да је градско вијеће углавном административно, а не законодавно тијело. Сходно томе, избор за градско вијеће не потпада у дјелокруг обавезе Босне и Херцеговине према члану 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију да одржи слободне изборе који ће обезбиједити "слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тијела". С обзиром на ово, захтјев не покреће питање у погледу примјене члана 14 Европске конвенције у вези с чланом 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Стога, овај дно захтјева се одбија као неоснован.

Дискриминација у погледу избора за градско вијеће супротно члану II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

50. Подносилац захтјева наводи да одредбе чл. 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6 и 19.7 Изборног закона Босне и Херцеговине, одредбе члана VI.C, став 7 Амандмана CI на Устав ФБиХ и одредбе чл. 7, 15, 16, 17, 38, 44 и 45 Статута Града Мостара нису у складу с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966) (Анекс I на Устав Босне и Херцеговине).

51. Члан II/4 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Уживање права и слобода, предвиђених у овом члану или у међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбјеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што је пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други слични.

52. Анекс I Устава Босне и Херцеговине - Додатни споразуми о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини

7. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) и опциони протоколи (1966 и 1989)

53. Члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966) прописује:

Члан 25.

Сваки грађанин треба да има право и могућност да без икаквих разлика наведених у члану 2. и без неразумних ограничења:

а) судјелује у вођењу јавних послова, изравно или преко слободно изабраних представника;

б) бира и буде биран праведно provedеним, повременим изборима са општим и једнаким правом гласа и јавним гласањем, који обезбјеђујеју слободно изражавање воље бирача;

54. Уставни суд ће захтјев прво испитати, у контексту права на забрану дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, прије разматрања навода о повреди члана 25б) одвојено.

55. Уставни суд подсјећа да члан II/4 Устава Босне и Херцеговине утврђује да се уживање права и слобода, предвиђених у међународним споразумима наведеним у Анексу I Устава Босне и Херцеговине, обезбјеђује свим лицима без дискриминације по било ком основу. У Анексу I тачка 7 Устава Босне и Херцеговине - Додатни споразуми о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини је, између осталог, наведен и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966). Уставни суд подсјећа на праксу Европског суда за људска права према којој дискриминација постоји само ако се лице или група лица који се налазе у аналогној ситуацији различито третирају, а не постоји неко објективно и разумно оправдање за различит третман (види Европски суд за људска права, *Белгијски предмети о језицима*, пресуда од 23. јула 1968. серија А, број 6). Овај приступ је Европски суд за људска права примјенио на питања дискриминације у вези с учешћем у политичком животу у Босни и Херцеговини у односу на члан 14 Европске конвенције и члан I Протокола број 12 уз Европску конвенцију: види *Сејдић и Финци в. Босна и Херцеговина*, апликације бр. 27996/06 и 34836/06, пресуда од 22. децембра 2009. године [Велико вијеће]. Уставни суд сматра овај приступ појединачно адекватним када се ради о примјени члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У складу с овим приступом, да би за различито поступање постојало објективно и разумно оправдање, потребно је да се кумулативно испуне два услова - да је разликовање установљено ради остваривања неког легитимног циља и да постоји разуман однос пропорционалности између средстава која су употребљена и циља који се жели постићи.

56. Члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима сваком грађанину гарантује право да може да учествује у јавним пословима, право да бира и да буде изабран, као и право приступа јавним службама. За разлику од члана 3 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, право да бира и да буде изабран према члану 25 Међународног пакта није ограничено на изборе за законодавна тијела, него се примјењује генерално на она тијела чије чланство у потпуности или дјелимично зависи од избора. Међународни пакт од држава потписница захтјева да донесу такве законе и друге мјере које су неопходне како би грађани имали ефективну могућност да уживају у правима која гарантује овај међународни инструмент.

У свом Коментару о члану 256) Међународног пакта (усвојен на 57. сједници од 12. јула 1996. године) Комитет за људска права УН-а је, између осталог, навео да "било какви услови који се примјењују на уживање права заштићених чланом 256) морају бити засновани на објективним и оправданим критеријумима [...] уживање ових права грађана не може бити укинато или искључено осим под условима који су установљени законом и који су објективни и разумни." У даљем дијелу Коментара Комитет за људска права УН-а указује на могућа оправдана ограничења активног и пасивног бирачког права као што су минималне године живота и неприхватљива ограничења као што су имовински услови, степен образовања, писменост, припадност политичкој партији итд. Такође, постоје услови под којима би државе требале да организују изборе без било каквих притисака, присиле или других облика принуде у односу на гласаче. Комитет за људска права УН-а је посебно истакао да Међународни пакт не намеће обавезу постојања неког одређеног изборног система, али да успостављени систем у држави уговорници мора да буде у складу с правима заштићеним чланом 256) Међународног пакта и мора да одражава изражену слободну вољу бирача. У Коментару је наглашено да се "принцип један човек, један глас мора примјењивати, и да се у оквиру изборног система сваке државе уговорнице глас једног бирача треба бити једнак гласу другог бирача. Повлачење граница бирачких јединица и метода додјељивања гласова не би требало пореметити распоред бирача или дискриминирати било коју групу и не би требало искључити или неразумно ограничити право грађана да своје представнике слободно изабере."

57. У првом дијелу свога захтјева подносилац захтјева истиче да су грађани Мостара дискриминисани у односу на друге грађане Босне и Херцеговине у вези с њиховим правима да учествују на слободним изборима за Градско вијеће (или за одговарајуће институције). Наведено је да ова дискриминација проистиче из одредаби члана 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и члана 16 Статута, којима је прописано да ће у Градском вијећу бити заступљено најмање четири и највише 15 представника из реда сваког конститутивног народа. Да бисмо схватили значај наведеног, морамо да упоредимо положај појединих конститутивних народа у односу једних према другима у Мостару с аналогним положајем конститутивних народа приликом сличних избора у осталим општинама у Босни и Херцеговини у којима је неки од конститутивних народа у већини. Наиме, подносилац захтјева тврди да прописивање доњег лимита заступљености у Градском вијећу представља привилегију која је у конкретном случају дата српском народу као најмалобројнијем народу у Мостару, док прописивање горњег лимита заступљености за било који конститутивни народ (или Остале) представља вјештачко ограничавање слободних избора у оном обиму у ком се омогућава већински број хрватских заступника на таквим изборима. Супротно томе, подносилац захтјева наводи да у другим општинама које могу да се пореде, као што су Сарајево и Бањалука, у којима је хрватски народ у мањини, закон не прописује еквивалентан доњи лимит заступљености за хрватски народ, или за друге народе који су у мањини, нити ограничава горњи лимит заступљености конститутивног народа који представља већину (без обзира на резултате избора) на начин да привилегује хрватски народ (или друге народе који су у мањини) у градовима у којима су српски или бошњачки народ у већини. Подносилац захтјева је истакао да привилегија која је дата нпр. српском народу да, без обзира на број бирача и изборне резултате, буде заступљен с најмање четири члана вијећа у Градском вијећу, није дата хрватском народу у другим дијеловима Босне и Херцеговине, нпр. у Бањалуци у којој представљају малобројнији народ.

58. При одлучивању да ли је хрватски народ предмет различитог поступања у поређењу са српским и бошњачким народом, потребно је да се нађу одговарајуће упоредне ситуације. Другим ријечима, да би се утврдило да ли је дошло до различитог поступања потребно је да се одреди која се лица или групе налазе у релевантно сличним ситуацијама, тако да би различито поступање према тим лицима или групама захтјевало оправдање. У овом предмету подносилац захтјева се жали да су представници хрватског народа у Мостару изложени различитом и неповољнијем поступању него српски

народ у изборним јединицама у којима је српски народ у већини, као нпр. у Бањалуци, или у подручјима, као што је Сарајево, гдје је бошњачки народ у већини. Постоје два могућа основа за поређење. Први је положај Хрвата у Мостару у поређењу са Србима, Бошњацима и Осталима у Мостару. Судећи по оспореним одредбама, Хрвати, Срби и Бошњаци су у истом положају при изборима за Градско вијеће, док су Остали у неповољнијем положају, али још увијек добијају неку врсту заштите од могућих изборних резултата који им нуде малу или никакву заступљеност.

59. На први поглед, чини се да ово није проблем на који би Хрвати (или Срби или Бошњаци) могли да се жале. Међутим, слично поступање према народу или групама које нису у релевантно сличним ситуацијама може понекад да укључује право на недискриминацију; сличне ситуације треба да буду једнако третиране, али релевантно различите ситуације треба да буду третиране различито. У колико би хрватски народ могао да докаже да би у градском вијећу био у значајној мјери недовољно заступљен у односу на друге конститутивне народе и Остале узимајући у обзир њихово бројчано учешће у популацији Мостара, вјештачко ограничавање броја заступника би у сваком случају захтјевало оправдање према члану II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Међутим, не постоје најновији и поуздани статистички подаци о структури становништва Мостара; посљедњи подаци који могу да се нађу су резултати пописа из 1991. године. На јавној расправи представник Централне изборне комисије, госп. Бранко Петрић, је одговарајући на питање Суда потврдио да постоји изборна евиденција из које би било могуће да се саставе статистички подаци о тренутној распоређености припадника конститутивних народа у разним изборним јединицама Мостара. Међутим, таква врста статистике још није сачињена. С обзиром на ово, Уставни суд није у позицији да по овој основи каже да оспорене одредбе укључују права из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине.

60. Друга основа за одлучивање да ли је дошло до различитог поступања је поређење положаја конститутивних народа у Мостару с њиховим положајем при изборима за Градско вијеће и за сличне институције у другим дијеловима Босне и Херцеговине. Онда се поставља питање да ли је посебно поступање према гласачима који нису припадници хрватског народа на подручју Мостара различито од поступања према гласачима који нису припадници већинског народа у Бањалуци или Сарајеву, тако да су Хрвати на подручју Мостара доведени у неповољнији положај у погледу њиховог права на гласање и права на учешће у јавном животу у односу на Србе у Бањалуци или Бошњаке у Сарајеву, јер је могући омјер изабраних заступника који могу да буду представници Хрвата на подручју Мостара мањи од омјера изабраних заступника за Сарајево и Бањалуку, који могу да буду представници Бошњака, односно Срба.

61. Уставни суд запажа да, у вези са Градским вијећем Града Сарајева, Статут Града Сарајева, у члану 22(3) одређује: "Бошњацима, Хрватима и Србима, као конститутивним народима, појединачно бити ће гарантован минимум од 20% мјеста у Градском вијећу, а групи Осталих најмање 2 (два) мјеста, без обзира на изборне резултате". Као резултат, бошњачка већина не може да има мање од 20% мјеста, ни више од 60% мјеста минус два мјеста. Статут Града Бањалуке у члану 33(2) одређује: "припадницима свих националних мањина гарантује се једно одборничко мјесто у Скупштини Града Бањалука". Ово значи да би Срби, који су већина у Бањалуци, потенцијално могли да остану без иједног мјеста или да имају једно мјесто мање од 100% мјеста у Скупштини Града Бањалуке.

62. Ако ово упоредимо са ситуацијом која се односи на изборни положај Хрвата у вези с Градским вијећем Мостара, можемо да утврдимо да према одредбама чланова 19.2 и 19.4 Закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине, у састав Градског вијећа улази 35 вјешћника, од којих се 17 бира из градске изборне јединице, те минимално четири из сваког конститутивног народа и најмање један вјешћник из групе Остали. Стога, Хрвати могу да добију најмање четири, или највише осам мјеста. Преостаје да се изабере још 18

вијећника (по три из сваке од шест изборних јединица градског подручја). Законом није прописано да неки одређени број тих вијећника морају да буду из конститутивних народа или из групе Осталих, већ је у 9. ставу члана 19.4 прецизирано да ниједан конститутивни народ, ни Остали, не могу да имају више од 15 својих представника у Градском вијећу. Слједи да Хрвати могу да имају било који број својих представника у Градском вијећу у распону од четири (11,43% представника) до 15 (42,86% представника), чак и уколико хрватски кандидати добију пуно више од 42,86% гласова.

63. Јасно је да је највећи могући омјер хрватских заступника у Градском вијећу Града Мостара значајно мањи од оног бошњачких заступника у Градском вијећу Града Сарајева, те још мањи од највећег могућег омјера српских представника у Скупштини Града Бањалуке. Уставни суд сматра да постоји могућност да је ово различито поступање у супротности с чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Стога, Уставни суд мора да одлучи да ли постоји објективно и разумно оправдање за ове разлике.

64. Уставни суд, у овом контексту, сматра да је нужно да се нагласи да су наведене оспорене одредбе уграђене у Статут Града Мостара и Изборни закон као резултат дугогодишњих напора домаћих и међународних власти да пронађу најповољније политичко рјешење за уређење града Мостара, проблем који је представљао посебне потешкоће у контексту потребе за обнављањем града и обезбјеђивањем успостављања мултиетничке заједнице након рата. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да је Вашингтонским споразумом из марта 1994. године, Оквирним споразумом за Федерацију БиХ који је потписан 1. марта 1994. и Споразумом о оснивању Федерације БиХ који је потписан 18. марта 1994. године, договорено да ће градском општином Мостар управљати Администратор Европске уније, у периоду од двије године, како би се потпомогла послјератна транзиција, координирала реконструкција у разореном граду и иницирао развој основних структура у граду у критичним раним годинама. Меморандумом о разумијевању, који је потписан у Женеви 6. априла 1994. године, наглашена је обавеза према развоју уједињеног, мултиетничког града, повратку, слободи кретања и привременом оснивању Управе Европске уније. Дејтонским споразумом о оживотворењу Федерације БиХ од 10. новембра 1995. године поново је реafirмисан договор о одређеним принципима Прелазног статута за Град Мостар, укључујући подршку јединству Града према прелазном структуралном споразуму. На крају, Прелазни статут је усвојен 7. фебруара 1996. године као привремено уређење како би се обезбједила основна управа Града и структуре власти, док су трајали преговори, изrada нацрта и усвајање сталне правне структуре. Дакле, из наведеног јасно произилази да Град Мостар, због своје специфичности, има посебан статус у односу на друге градове у Босни и Херцеговини. Ове специфичности, које се односе на успоставу града, представљају објективне и разумне основе за његово другачије уређење у односу на друге градове Босне и Херцеговине.

65. Испоставило се да је успостављање задовољавајућих рјешења дугорочан пројекат. Управни одбор Вијећа за проведбу мира, на свом засједању одржаном у Бриселу 11. децембра 2003. године, преузео је обавезу да пружи пуну подршку реализацији рјешења питања Мостара које је засновано на јединственој и cjеловитој градској управи с дјелотворним механизмима подјеле власти, а којима се спречава да било који народ има већинску контролу над Градским вијећем. Такође, Комисија за реформу Града Мостара (у даљњем тексту: Комисија), која је основана Одлуком Високог представника број 160/03 од 17. септембра 2003. године, у Извјештају од 15. децембра 2003. године је навела да се приликом припремања новог статута за Мостар руководила одређеним принципима као смјерницама у раду, које је Комисији дао Високи представник у свом *amicus curiae* мишљењу у овом предмету. Између осталог, смјернице су биле да састав Градске управе треба да одражава посљедњи попис становништва (из 1991. године), као и да јединствено вијеће и изборни систем треба да обезбједи заступљеност свих конститутивних народа и Осталих, као и заступљеност свих

дијелова Мостара. Да би објаснио рјешења која су усвојена за Мостар, у *amicus curiae* мишљењу Високи представник цитира запажања Венецијанске комисије из извјештаја за 2001. годину којим се подржава поставка да је расподела позиција између конститутивних народа била централни елемент Дејтонског споразума којим је омогућен мир у Босни и Херцеговини, без обзира колико је то проблематично у погледу спречавања дискриминације. Такође, из извјештаја Венецијанске комисије, Високи представник цитира наводе који се односе на потешкоће при реформи градске управе Мостара која је имала за циљ да се повећају дјелотворност и успјешност централних власти и успостави аутентичан демократски политички систем умјесто оног који се заснива само на сопственим интересима политичара и на политички страх. Комисија у свом извјештају инсистира да "било која реформа Мостара се мора заснивати не на броју становника, него на обавези осигурања заштите људских права, права конститутивних народа и Осталих, путем заштите виталних националних интереса". У предметном извјештају је наведен податак који се тиче демографске структуре предратне општине Мостар из 1991. године - 43.856 Бошњака (34,6%), 43.037 Хрвата (34%), 23.864 Срба (18,8%), 12.768 Југославена (11,1%) и 3.121 Осталих (2,5%). Одредбе члана 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и члана 16 Статута одражавају посљедњи попис становништва Града Мостара и обезбјеђује заступљеност свих конститутивних народа, те да ниједан народ нема апсолутну већину у градском вијећу.

66. Уколико прихватимо основ са ког Извјештај полази, а нарочито да је 2003. године било пријерено да се избор градског вијећа заснива на односу снага између конститутивних народа и Осталих какав је био у вријеме пописа из 1991. године, те да организација Мостара стога треба да буде заснована на расподјели позиција тако да ниједан конститутивни народ нема апсолутну већину у градском вијећу, резултат горњег и доњег лимита заступљености у Градском вијећу Града Мостара одређен чланом 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и чланом 16 Статута има објективно и разумно оправдање. Међутим, ово покреће још два питања: прво, да ли је 2003. године било рационално да се организација Мостара заснива на попису из 1991. године, те да се игноришу све промене у структури становништва које су могле да се десе као резултат рата из 1992-1995. године и касније остваривање права избјеглица и расељених лица на повратак у своје предратне домове; друго, да ли је и даље разумно оправдано да се 2010. године одрже посебна рјешења која укључују члан II/4 Устава Босне и Херцеговине, с обзиром да је прошло више од 14 година од завршетка рата.

67. У вези с питањем рационалности коришћења података који су добијени након пописа из 1991. године као основе за организацију Мостара 2003. године, Уставни суд је већ запазио да су то посљедњи подаци који су били доступни. Сходно томе, Уставни суд сматра да је, с обзиром на околности које су постојале 2003. године, коришћење података о становништву према попису из 1991. године било далеко од идеалног, али је то био разуман поступак ако се узму у обзир проблеми утврђивања најновијих података и значај охрабривања избјеглица и расељених лица да се врате у своје домове у Мостару ради стварања мултиетничке заједнице у уједињеном граду.

68. Затим, Уставни суд мора да испита да ли је и даље оправдано да се у 2010. години задржи изборни систем за градско вијеће који представнике различитих народа третира различито у односу једних према другима, према општини у којој се проводе избори. Ово је много сложеније питање. Још седам година је прошло и подаци о структури становништва су сада стари 19 година, а чини се да не постоји званични покушај да се установи тачнија слика о структури становништва у Мостару, каква је данас. Постоји ризик да ће дјелотворност члана II/4 Устава Босне и Херцеговине бити доведена у питање у односу на дискриминацију између конститутивних народа међусобно и између сваког конститутивног народа и Осталих уколико власти у цијелој Босни и Херцеговини не предузму кораке с циљем да се утврде поуздани статистички подаци о садашњој структури становништва Босне и Херцеговине и њених ентитета, Брчко дистрикта, кантона, градова и општина.

69. Уставни суд подсјећа да је Европски суд за људска права у предмету *Sejdić и Финци против Босне и Херцеговине*, тачка 41, одлучио већином гласова да је прошло превише времена од

краја рата да би Босна и Херцеговина наставила да оправдава посебним потребама, у другој половини 2009. године, дискриминаторске одредбе у Уставу Босне и Херцеговине које се тичу заступања Осталих у Дому народа законодавне Скупштине и у Председништву Босне и Херцеговине. Док прихвата да "према Конвенцији не постоји захтјев да се у потпуности одустане од инструмената подјеле власти који су својствени Босни и Херцеговини, и да још није дошло вријеме за политички систем који би био једноставан одраз владавине већине". Европски суд за људска права је запазио да "постоје инструменти подјеле власти који аутоматски не воде ка потпуном искључивању представника других заједница. У вези с овим, Европски суд за људска права подсећа да могућност алтернативних средстава којима се постиже исти циљ чини важан фактор у овој сфери (види *Glor против Швајцарске*, бр. 13444/04, став 94, 30. април 2009. године)"; (види тачку 48 пресуде у предмету *Сејдић и Финци*, горе наведено). Даље, суд је сматрао важним што је 2002. године Босна и Херцеговина приступила Европској конвенцији без резерви и самим тим се обавезала да ће испуњавати норме прописане Конвенцијом (тачка 49).

70. Уставни суд подсећа да је у Пресуди Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци* у тачки 44 наведено: "У оваквом контексту, гдје се разлика у третману заснива на раси и етничком поријеклу, појам објективног и разумног оправдања мора да се тумачи што је могуће прецизније (видјети *D.H. и остали*, горе цитирано, тачка 196). Суд такође сматра да ни једна врста различитог поступања, која се искључиво или у критичном обиму заснива на етничком поријеклу појединца, не може објективно да се оправда у савременом демократском друштву које је изграђено на принципима плурализма и поштовања различитих култура (*ibid.*, тачка 176). С обзиром на наведено, члан 14 не забрањује странама уговорницама да различито третирају групе како би исправиле чињеничне неједнакости" између њих. И заиста, у одређеним ситуацијама не покушати да се исправе неједнакости кроз различит третман, без објективног и разумног оправдања, може да доведе до кршења тог члана (случај који се односи одређене аспекте закона о коришћењу језика у образовању у Белгији, цитирано горе у тексту, тачка 10; *Thlimmenos против Грчке* [GC], бр. 34369/97, тачка 44, ECHR 2000-IV; и *D.H. и остали*, горе цитирано, тачка 175)." Такође, Уставни суд подсећа да је у тачки 48 предметне пресуде наведено: "Поред тога, иако се Суд слаже са Владом да ниједна одредба Конвенције не тражи потпуно напуштање механизма подјеле власти који су својствени Босни и Херцеговини и да можда још увијек није сазрело вријеме за политички систем који би био само одраз принципа владавине већине, Мишљења Венецијанске комисије (видјети тачку 22, горе у тексту) јасно показују да постоје такви механизми подјеле власти који не воде аутоматски до потпуног искључења представника осталих заједница. У вези са овим, Суд је подјетно да могућност да се другачијим средствима постигне исти циљ представља важан фактор у овој области (видјети *Glor против Швајцарске*, бр. 13444/04, тачка 94, 30. април 2009)." Изгледа да ово указује на то да, будући да се ради о питању из домена европског права људских права, сада не постоји оправдање према члану II/4 Устава Босне и Херцеговине да се задрже оспорене одредбе. Међутим, Уставни суд се не сматра обавезним да заузме такав приступ у конкретном предмету из два разлога. Као прво, пресуда Европског суда, као и све пресуде које се тичу оправдања за могуће дискриминаторске поступке или правила, фокусира се на конкретне чињенице и питања с којима се сусреће. Предмет *Сејдић и Финци* односи се на рјешења која у потпуности искључују могућност кандидовања свих лица која не припадају једном од три конститутивна народа на изборима за Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и за Председништво Босне и Херцеговине. За разлику од горе споменутог, одредбе које се оспоравају у конкретном предмету посебно штите право Осталих да буду заступљени у Градском вијећу Мостара. Као друго, док је Европски суд крајњи ауторитет у питању тумачења и примјене Европске конвенције, Уставни суд је крајњи ауторитет у питању тумачења и примјене Устава Босне и Херцеговине, укључујући и члан II/4. Док су општи принципи који се примјењују на питања дискриминације исти и према члану II/4 и према Европској

конвенцији (као што је наведено горе у тачки 41), Уставни суд је тај који одлучује да ли постоји објективно и разумно оправдање у сваком појединачном предмету у смислу члана II/4. У том контексту, Уставни суд мора да узме у обзир своје сопствено 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 процјени да ли су оправдани поступци или правила који, ако нису оправдани, доводе до неуставне дискриминације. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права) у свом поднеску као *amicus curiae* у овом предмету прихватила да би посебан положај Мостара могао да пружи објективно и рационално оправдање за његов јединствен изборни аранжман, уз констатацију да би Уставни суд приликом оцјењивања могућих оправдања требао да узме у обзир све измјене у ситуацији које су се десиле током задњих 15 година. Уставни суд се слаже да је ово одговарајући начин да се приступи овом питању.

71. С обзиром на ово, Уставни суд сматра 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 основама установљеним 2003. године. Примјењујући тест пропорционалности, Уставни суд закључује да оспорене мјере доводе до разлика у поступцима 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.

72. Уставни суд, стога, закључује да оспорене одредбе члана 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и члана 16 Статута не дискриминишу хрватски народ у остваривању његових права према члану II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Наводна повреда права на изборе на основу општег и једнаког права гласа према члану 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима посматрано одвојено у односу на изборе за Градско вијеће Мостара

73. Даље, Уставни суд мора да размотри тврдњу подносиоца захтјева да оспорене одредбе саме по себи крше члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У том погледу, подносилац захтјева тврди да оспорене одредбе крше право на учешће у изборима на основу општег и једнаког права гласа, јер члан 19.4 Изборног закона и члан 17 Статута Града Мостара успостављају изборне јединице са значајно различитим бројем гласача, што доводи до различите вриједности појединих гласова. Подносилац захтјева тврди да то крши принцип једнаког права гласа из члана 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

74. Прво питање је да ли Уставни суд може да примени члан 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, самостално, када врши оцјену уставности неке правне норме према члану VI/3а) Устава Босне и Херцеговине. У вези с тим, Уставни суд указује да је Међународни пакт о грађанским и политичким правима саставни дио Устава Босне и Херцеговине. С обзиром на то, Уставни суд је надлежан да одлучи у предметном случају да ли су оспорене одредбе у складу с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

75. Уставни суд истиче да захтјев који се односи на једнако право гласа не подразумева тачну једнакост у важности, или

дјеловању, сваког гласа бирача. То би био недостижни идеал. Суштина тог захтјева је да би сваки гласач требао да има исти број гласова и да би сваки глас требао да има приближно исту вриједност, према прецизна једнакост дјеловања може да буде недостижна према неким системима гласања, чак и ако би број бирача у свакој изборној јединици требао да буде једнак; на примјер, у пракси, гласови могу да имају различиту важност према неким облицима пропорционалне заступљености, а гласови додијељени истој партији могу да имају различито дјеловање у различитим изборним јединицама у изборним системима који користе просту већину (већински изборни систем). Прецизна једнакост у броју гласача у свакој изборној јединици је недостижна у пракси. Различите потешкоће утичу на повлачење граница изборних јединица. Неке од тих су географске, друге су административне. Све оно што може да се постигне је да не би требало да буде претјераних неједнакости у величини бирачког тијела и важности која се даје појединим гласовима у различитим изборним јединицама. Иу су признали и аутори Међународног пакта (види Manfred Nowak, *УН Пакт о грађанским и политичким правима: Коментари* (1993), стр. 448). Европски суд за људска права је то такође прихватио приликом тумачења ријечи "једнако право гласа" из члана 3 Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију (види *Mathieu-Mohin против Белгије*, серија А, бр. 113, пресуда од 2. марта 1987, став 54). Европски суд за људска права признаје ограничења права и пита се да ли је било произвољности или непропорционалности, и да ли је тим ограничењем дошло до мијешања у слободно изражавање воље бирачког тијела, у доношењу оцјене у свјетлу политичких услова у држави о којој се радило (види, генерално, *Жданок против Латвије*, апликација број 58278, Извјештаји 2006-IV (Велико вијеће); *Adamsons против Латвије*, апликација број 3669-03, пресуда од 24. јуна 2008, став 111; и *Yimak и Sadak против Турске*, апликација број 10226/03, пресуда од 8. јула 2008. године (Велико вијеће), став 109).

76. Из Одлуке Централне изборне комисије о утврђивању и објави бирача уписаних у Централни бирачки списак по основним изборним јединицама за локалне изборе 2008. године ("Службени гласник БиХ" број 74/08) произилази да је у изборној јединици градског подручја 1 (бивша градска општина Мостар Сјевер) регистровано 8.866 бирача, у изборној јединици градског подручја 2 (бивша градска општина Мостар Стари Град) 18.977 бирача, у изборној јединици градског подручја 3 (бивша градска општина Мостар Југоисток) 6.869 бирача, у изборној јединици градског подручја 4 (бивша градска општина Мостар Југ) 6.989 бирача, у изборној јединици градског подручја 5 (бивша градска општина Мостар Југозапад) 29.522 бирача и у изборној јединици градског подручја 6 (бивша градска општина Мостар Запад) 17.406 бирача. Уставни суд примјењује да број гласача у изборним јединицама у градским подручјима Мостара варира од 29.522 гласача у Мостару Југозапад до 6.869 гласача у Мостару Југоисток. Ови бројеви поприлично варирају: виши број за 400 процената премашује нижи број. Ипак, свака изборна јединица бира по три члана Вијећа, тако да је вриједност гласа у Мостару Југоисток четири пута већа од вриједности гласа у Мостару Југозапад. Из члана 7 Статута Града Мостара произилази да су границе изборних јединица једноставно посуђене од пријашњих општина унутар Мостара које су постале градска подручја (члан 7.1), а које су, наизмјенично, постале изборне јединице за изборе у градска вијећа. Имајући у виду да се по члану 7.1 свакој изборној јединици додијељују по три представника, историјске границе постају узрок значајне неједнакости. Уставни суд сматра да ова неједнакост захтјева оправдање уколико се не жели сматрати неуставном.

77. У тачкама 58 и 59 ове одлуке наведени су разлози за рјешења која су усвојена за Мостар. Као што је наведено у тачки 65 горе, Уставни суд сматра да је потреба за бављењем постратним друштвеним и политичким условима који утичу на стање у Босни и Херцеговини, а нарочито Град Мостар, и даље легитиман циљ који би могао да оправда одступање од нормалног демократског принципа према ком би сваки бирачки глас требао да има сличну тежину у оној мјери у којој је то могуће. Међутим, Уставни суд не сматра задовољавајућим да су разлике између вриједности гласова бирача у различитим изборним јединицама пропорционалне у смислу да се

објективно и рационално односе на легитимни циљ развоја мултиетничке структуре подјеле власти за коју разумно може да се нада да ће постепено побољшати квалитет политичког процеса у граду. Љествица разлика, која је назначена у тачки 76 горе, произилази директно из двије одлуке: прво, засновати границе изборних јединица директно на границама бивших градских подручја; друго, додијелити исти број вијећника свакој од тих изборних јединица. Уставни суд сматра да обе одлуке произилазе из жеље за административном једноставношћу прије него што су то потребне, разумне или пропорционалне мјере за развој структуре подјеле власти или мултиетничке заједнице у Мостару. Сходно томе, Уставни суд сматра да варијација на овој љествици не може да буде оправдана у смислу да је потребна или пропорционална било ком легитимном циљу. Стога, Уставни суд утврђује да одредбе члана 19.4 став 2 Изборног закона и члана 17 став 1 Статута у дијелу у ком гласи: "У сваком градском подручју се бирају по три (3) вијећника" нису у складу с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Не би било адекватно да Уставни суд поништи релевантне прописе с непосредним дејством јер би то довело до ситуације у којој би захваћене изборне јединице остале без права гласа док законодавство не донесе нове законе који би редифинисали границе изборних јединица. Сходно томе, Уставни суд одређује надлежним властима период од шест мјесеци од дана објаве ове одлуке у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" да ускладе релевантне одредбе с Уставом Босне и Херцеговине, у складу с овом одлуком.

78. Подносилац захтјева такође тврди да члан 19.4 став 2 Изборног закона и члан 17 став 1 Статута крше основни принцип Изборног закона према ком при одређивању подручја изборних јединица мора да се води рачуна да изборне јединице имају подједнак број гласача, као и основни принцип "једна особа, један глас", који је инхерентан у свим већинским демократијама. Међутим, с обзиром на закључак Уставног суда у погледу неусклађености с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Уставни суд сматра да није неопходно да одлучи да ли је такав основни принцип садржан у Изборном закону или да ли би могло да се каже, уколико би такав принцип постојао у Изборном закону, да одредба која није у складу с тим принципом доводи до повреде Устава Босне и Херцеговине.

Наводна повреда члана III/4 Устава Босне и Херцеговина у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима у односу на грађане бивше Централне зоне Мостара

79. Даље, подносилац захтјева сматра да су одредбама члана 19.2 ст. 1 и 3, члана 19.4 став 2 и 8 Изборног закона и одредбама чл. 15 и 17 став 1 у вези с чл. 5 и 7 Статута дискриминисани грађани бивше Централне зоне у уживању права из члана 25б) Међународног пакта, јер немају иста права као грађани градских подручја при избору вијећника у Градско вијеће. Такође, подносилац захтјева сматра да су одредбама члана 38 Статута дискриминисани грађани бивше Централне зоне, као и вијећници који се бирају у градској изборној јединици, јер нису у могућности да буду бирачи у комисије за градска подручја.

80. Уставни суд указује да је одредбама члана 19.2 Изборног закона и одредбама члана 15 у вези с чл. 5 и 7 Статута прописано да се вијећници у Градском вијећу бирају у градској изборној јединици која обухвата цијело подручје Града и изборним јединицама градског подручја које одговарају бившим градским општинама. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да је Прелазним статуту основано шест општинских подручја или "градских општина": Мостар Југ, Мостар Југозапад, Мостар Запад, Мостар Југоисток, Мостар Сјевер и Стари Град. Такође, Уставни суд подсјећа да је према Прелазном статуту Централна зона, која је у центру традиционално комерцијалног и туристичког средишта града, требала да буде под директном управом Градске управе. Дакле, из наведеног произилази да Централна зона није представљала "градску општину" према Прелазном статуту, као и да не представља ни "градско подручје" према новом Статуту.

81. Стога, становници Централне зоне Мостара могу да бирају само 17 вијећника који заступају градску изборну јединицу која обухвата цијело подручје Града. За разлику од становника осталих шест градских општина, они немају могућност да бирају и три вијећника који би заступали њихово

подручје у Градском вијећу. Као посљедица начина на који се успостављају комисије Градског вијећа, Централна зона је једино подручје града које нема своје представнике у комисијама.

82. Уставни суд сматра да оваква организација не обезбјеђује "једнаку заступљеност" бирача у граду Мостару и није у складу с чланом 256) Међународног пакта. Већина гласача у Мостару бира двије врсте вијећника. Бирачи у Централној зони могу да бирају само једну врсту вијећника. Ова очигита неравноправност не може да се оправда, ако се има на уму, како је Уставни суд већ раније запазио, да је разлог за усвајање таквог рјешења био превасходно административна погодност а не рационалан начин за постизање легитимног циља као што је то увођење изборног система који узима у обзир историјске проблеме који утичу на конститутивне народе у Мостару. Из наведеног произилази да ова рјешења такође крше чланом II/4 Устава БиХ загарантовану заштиту од дискриминације. Наведено кршење штетно утиче на значајан број људи: Европски извјештај Међународне контакт групе бр. 150, Анекс А, наводи да је током 2002. године у Централној зони живјело 1.008 становника, док представник Централне изборне комисије у свом излагању на јавној расправи у овом предмету сугерише да је данас број становника тог градског подручја 2.000.

83. Уставни суд утврђује да одредбе члана 19.2 ст. 1 и 3, члана 19.4 ст. 2 до 8 Изборног закона крше члан II/4 Устава БиХ у вези с чланом 25 Међународног пакта. Стога, Уставни суд налаже Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине да, у року од шест мјесеци од дана објаве ове одлуке у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине", изврши измјене релевантних одредби Изборног закона БиХ како би се уклонила дискриминација.

84. Када то буде учињено, можда ће бити неопходно (у зависности од контекста измјена Изборног закона које ће Парламентарна скупштина усвојити) да Градско вијеће Града Мостара изврши измјене у неким или свим од следећих чланова: члан 7 став 1 и 3, члан 15 став 2, члан 17 став 1 и члан 38 став 1 Статута Града Мостара како би ускладили Статут с измјенама Изборног закона. Тренутно, они доводе до резултата који није у складу с Уставом БиХ из истих разлога који су наведени раније у вези са чланом 19.2 ст. 1 и 3 Изборног закона.

85. Међутим, тренутно је немогуће да се предвиди хоће ли бити потребне било какве измјене Статута Града Мостара те, уколико буду, у каквом облику. Због тога Уставни суд одлаже овај аспект захтјева *sine die*, али налаже Градском вијећу Града Мостара да извјести Уставни суд у року од три мјесеца од дана објаве измјена које Парламентарна скупштина изврши у Изборном закону БиХ у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" о корацима који су предузети како би се Статут Града Мостара ускладио с Уставом БиХ. Затим ће Уставни суд одлучити да ли је неопходно да се овај предмет врати на даље разматрање. Дакле, Уставни суд је тренутно дјелимично ријешно захтјев подносиоца у овом дијелу.

Наводна дискриминација грађана Града Мостара у погледу избора градоначелника

86. Поред тога, подносилац захтјева тврди да су грађани Града Мостара дискриминисани у вези с начином избора њиховог градоначелника. Подносилац скреће пажњу на одредбе члана 19.7 Изборног закона, члан VI.C став 7 Амандмана CI на Устав ФБиХ и чланове 44 и 45 Статута Града Мостара којима је прописано да се градоначелник бира између вијећника двотрећинском већином. Подносилац захтјева ово поред с положајем грађана Града Бањалуке који непосредно бирају и смјењују свог градоначелника. У вези с тим, Уставни суд БиХ има у виду одредбе члана 13.7 став 1 Изборног закона којим је прописано да се општински начелник или градоначелник бира у складу с овим законом, уставима, ентитетским законима и статутом општине, односно града. Ставом 2 истог члана је прописано да ако се општински начелник, односно градоначелник, бира непосредно, општинског начелника, односно градоначелника бирају бирачи уписани у Централни бирачки списак у тој изборној јединици у складу с овим законом, ентитетским законом, статутом општине, односно града. Дакле, релевантним одредбама Изборног закона је одређено да постоје два начина избора градоначелника - непосредно га бирају грађани или посредно

преко представника у градским вијећима - избор између ових начина се коначно утврђује уставима ентитета, законима ентитета и статутима градова. У вези с тим, Уставни суд указује да је одредбама члана VI.A, став 4 Амандмана XVI на Устав ФБиХ прописано да Градско вијеће бира градоначелника. С друге стране, чланом 100 Устава Републике Српске је прописано да се територијална организација уређује Законом. Одредбама члана 42 став 1 и члана 60 Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС" бр. 101/04, 42/05 и 118/05) је прописано да избор начелника и градоначелника врше грађани на општинским непосредним изборима.

87. Начин бирања градоначелника спада у дјелокруг члана 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Међутим, тај члан не захтијева ниш ексклузивно било који посебан начин бирања градоначелника. Није необично да се користе различити начини бирања у једној истој држави зависно од околности које превађавају у одређеним градовима. На примјер, у Енглеској и Велсу закон дозвољава да гласачи у граду непосредно бирају градоначелника, или да га посредно бирају изабрани вијећници; неки градоначелници се бирају непосредно, мада се већина бира посредно. Сходно мишљењу Уставног суда, питање које се поставља у сваком случају из члана 256) је да ли је одабир начина избора градоначелника произвољан, имајући у виду да члан 256) прихвата да народ може да учествује у јавном животу било непосредно или посредно преко својих слободно изабраних представника. Као што је случај с Градом Мостаром, Уставни суд прихвата да су вијећници изабрани слободном вољом и да принципи демократије која подупиру члан 25 у цијелости дозвољавају да градоначелника бирају вијећници прије него да га непосредно бирају гласачи.

88. Разлика између начина бирања градоначелника у Мостару у поређењу с начином бирања градоначелника у Бањалуци заиста доводи до различитог уживања права на учествовање у изборима, које може да укључи члан II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Потребно је да се одговори на следећа питања: (а) да ли је поступак бирања градоначелника аналоган у различитим градовима; и (б) ако јесте, да ли је различито поступање објективно и разумно оправдано.

89. Уставни суд сматра да је поступак бирања градоначелника у различитим градовима аналоган, пошто је улога градоначелника више-мање слична у сваком граду. Окрећући се питању да ли је оправдано да се користе различити начини, Уставни суд примјењује да Устав Федерације Босне и Херцеговине, који се примјењује на Мостар, уређује ову област на различит начин у односу на Устав Републике Српске, који уређује ову област у Бањалуци. Ове разлике нису несагласне с релевантним одредбама Изборног закона Босне и Херцеговине. Имајући у виду да Устав Босне и Херцеговине предвиђа значајан степен самоуправе у сваком ентитету, Уставни суд сматра да једна оваква незнатна разлика није неоправдана у смислу члана II/4 Устава Босне и Херцеговине осим ако избор једног или другог начина бирања градоначелника може да се сматра као неразуман, или ако може да се докаже да је он дио плана да се народу одређеног ентитета или града ускрати бит његовог права да учествује у јавном животу кроз један демократски политички процес. Узимајући у обзир недостатак оваквих доказа, ограничену улогу градоначелника у креирању политике градског вијећа и чињеницу да у међународним оквирима редовно налазимо и непосредне и посредне начине бирања градоначелника, у овом предмету не постоји ништа што би указивало да одабир непосредног начина избора градоначелника града Мостара доводи до неоправдане дискриминације у поређењу с грађанима града Бањалуке. Из овога слиједи да грађани града Мостара нису дискриминисани у уживању свог права из члана 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима супротно члану II/4 Устава Босне и Херцеговине.

90. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да су одредбе чл. 19.4 ст. 1 и 9 и 19.7 Изборног закона, одредбе члана VI.C, став 7 Амандмана CI на Устав ФБиХ и одредбе чл. 7, 15, 16, 17 став 1 у преосталом дијелу и ст. 2 и 3, те чл. 38, 44 и 45 Статута у

складу с чланом III/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Остали наводи из захтјева подносиоца захтјева

91. Уставни суд сматра да није неопходно да испита оспорене одредбе чл. 19.1, 19.2 став 2, 19.5 и 19.6 Изборног закона и одредбе члана VI.C. став 4 Амандмана CI на Устав ФБиХ, будући да су наводи подносиоца захтјева, којима оспорава наведене одредбе, паушални и необразложени, а у захтјеву не прецизира које су уставне одредбе или права из међународних инструмената наводно прекршени у овом контексту.

VIII. Закључак

92. Уставни суд закључује да одредбе члана 19.4 ст. 1 и 9 Изборног закона и члана 16 Статута, којима су прописани доњи и горњи лимит заступљености конститутивних народа у Градском вијећу, не дискриминишу хрватски народ у остваривању његових права из члана III/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

93. С друге стране, Уставни суд усваја захтјев подносиоца захтјева у погледу (а) навода да су одредбама члана 19.2 ст. 1 и 3, члана 19.4 став 1 Изборног закона због којег различит број бирача у изборним јединицама који се заснива на бившим градским подручјима у Мостару крши члан 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те (б) навод да одредбе члана 19.2 став 1 и члана 19.4 чл. 2 до 8 онемогућавају бирачима из Централне зоне Града Мостара да бирају вијећнике који би их заступали уз вијећнике који заступају градско изборно подручје за цијели Град Мостар, крше члан III/4 Устава БиХ у вези с чланом 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

94. Уставни суд одлучује да члан 7 ст. 1 и 3, члан 15 став 2, члан 17 став 1 и члан 38 став 1 Статута, који онемогућава бирачима у Централној зони Града Мостара да бирају вијећнике који би их заступали уз вијећнике који заступају градско изборно подручје за цијели Град Мостар, крше члан III/4 Устава БиХ у вези с чланом 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд одлаже даље поступање по овом дијелу захтјева *sine die* до доношења измјена Изборног закона у складу с овом одлуком. Уставни суд налаже Градском вијећу Града Мостара да обавијести Уставни суд у року од три мјесеца од дана објаве измјена које Парламентарна скупштина изврши у Изборном закону БиХ у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" о корацима који су предузети како би се Статут Града Мостара ускладио с Уставом БиХ.

95. На крају, Уставни суд сматра да су одредбе члана 19.7 Изборног закона, члана VI.C. став 7 Амандмана на Устав ФБиХ и чл. 44 и 45 Статута, према којима грађани Града Мостара бирају градоначелника на другачији начин у односу на грађане Града Бањалуке, у складу с правима грађана Града Мостара загарантованим према члану 256) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те да не дискриминишу грађане Града Мостара у уживању наведеног права противно члану III/4 Устава Босне и Херцеговине.

96. Уставни суд сматра да није неопходно да одлучи да ли члан 19.4 став 2 Изборног закона и члан 17 став 1 Статута крше неки основни принцип Изборног закона, или да испита оспорене одредбе чл. 19.1, 19.2 став 2, 19.3, 19.5 и 19.6 Изборног закона и одредбе члана VI.C. став 4 Амандмана CI на Устав ФБиХ, позивањем на непоткријељене наводе подносиоца захтјева који се односе на Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације.

97. На основу члана 17 став 1 тачка 1, члана 61 ст. 1, 2 и 3, и члана 63 ст. 1 и 4 Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

98. У смислу члана 41 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке чине издвојена мишљења потпредседнице Валерије Галић, судије Мате Тадића и судије Мирсада Ђемана дјелимично супротна одлуци.

99. Сходно члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Председник
Уставног суда
Босне и Херцеговине
Проф. др Миодраг Симовић, с. р.

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ О ДЈЕЛИМИЧНОМ НЕСЛАГАЊУ СУДИЈЕ ТАДИЋА

1. У погледу Одлуке о допуствости и меритуму у предмету У 9/09 слажем се с већином која је изгласала овакву одлуку.

2. Моје неслагање се односи на дио одлуке којим се одбија захтјев да се утврди неуставност одредби члана 19.4 став 9 Изборног закона и члана 16 став 2 Статута Града Мостара у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Оспорене одредбе односе се на прописивање максималне квоте, тако да ниједан конститутивни народ не може да има више од по 15 вијећника у градском вијећу.

3. Ја сматрам да становишта већине изнесена у овом дијелу у нашој одлуци нису у оквиру стандарда које тражи Устав БиХ у погледу забране свих облика недискриминације, да нису у складу с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, да су неујерљива и дјелимично контрадикторна с осталим становиштима која су заузета у овој и неким другим одлукама Уставног суда.

4. Уставни суд признаје да оваква рјешења (прописивање обавезне најниже и највише квоте) нису предвиђена у Изборном закону за друге градове или општине у БиХ нити у другим статутима градова или општина (постоји у неким статутима одредба о најнижој квоти), па ипак оправдава овакво рјешење у Статуту Града Мостара. Главно оправдање Уставни суд за ово даје у параграфима 64, 65 и 66 своје одлуке, у којима указује на развој и смиривање поратних догађања у Мостару од 1994. године до 2003. године. Могао бих у највећем дијелу и да прихватим да су ови наводи тада били оправдани, али не могу никако да прихватим да Уставни суд 2010. године износи исте аргументе и позива се на Извјештај Комисије од 15. децембра 2003. године о смјерницама за Град Мостар, која је основана одлуком Високог представника, за своје становиште да је то оправдано и 2010. године. За заузимање оваквог става Уставни суд, по моме мишљењу, није дао никакво релевантно образложење.

5. Уставни суд се у својој пракси, изграђујући највише стандарде владавине права и примјене демократских принципа, те елиминисању свих облика дискриминације, позива на одлуке Европског суда за људска права, али у овом случају то не чини, него полемише с Европским судом шаљући јасан сигнал да се не слаже с одлуком Европског суда у предмету *Сејдић и Фици против Босне и Херцеговине* (види параграф 70 наше одлуке).

6. У параграфу 71 наше одлуке, оправдавајући задржавање оваквих рјешења, наводи се "...Уставни суд закључује да оспорене мјере доводе до разлика у поступању према конститутивним народима у различитим градовима, али да потешкоће са којима се суочавају у Мостару, као што је то установила Комисија у свом извјештају из просинца 2003. године, и даље остају нарочито несавладиве". Није ми познато на основу чега је већина извела овакав закључак да и данас, након седам година од извјештаја Комисије, "...потешкоће... и даље остају нарочито несавладиве...", када на те околности нисмо изводили никакве доказе нити су нам понуђене од учесника у поступку релевантне и аргументоване чињенице за овакве тврдње. Стога овај дио закључка Уставног суда сматрам произвољним.

7. На основу изнесеног, држим како је дошло до повреде члана III/4 Устава БиХ у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима у погледу прописивања горњег лимита и како такве одредбе у Изборном закону и Статуту немају *данас* разумно оправдање и не слиједи легитиман циљ, због чега у овоме дијелу нисам подржао одлуку.

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ ПОТПРЕДСЈЕДНИЦЕ ГАЛИЋ ДЈЕЛИМИЧНО СУПРОТНО ОДЛУЦИ

На основу члана 41 Правила Уставног суда БиХ ("Службени гласник БиХ" бр. 60/05, 64/08 и 51/09) издвајам своје

мишљење о дјелимичном неслагању с одлуком већине судија у овом предмету из следећих разлога:

I. ДОПУСТИВОСТ

У односу на оспорене одредбе Изборног закона БиХ, Устава ФБиХ и Статута Града Мостара сложила сам се с мишљењем већине судија да је у овом дијелу захтјев допустив.

Када је у питању допустивост у односу на став 1 уводног дијела и став 2 Одлуке Високог представника за БиХ, којом се проглашава Статут Града Мостара, уз велику резерву, сложила сам се да у том дијелу захтјев није допуштен због ненадлежности Уставног суда за одлучивање, искључиво због већ раније заузетог става Уставног суда, израженог у неколико одлука Уставног суда БиХ, да овлашћења Високог представника за БиХ, као ни вршење тих овлашћења, нису подложни контроли Уставног суда.

II. МЕРИТУМ

Моје суштинско неслагање с мишљењем већине судија односи се на дио Одлуке којим је утврђено да су одредбе члана 19 тачка 4 ст. 1 и 9 Изборног закона БиХ и члана 16 Статута Града Мостара, у дијелу којим је прописано да "ниједан од конститутивних народа у Градском вијећу Мостара не може имати више од петнаест (15) вијећника", у складу с чланом III/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

Разлози мог неслагања су следећи:

1. Полазећи од приступа који је Уставни суд заузео (тач. 55 и 56 Одлуке) за испитивање оспорених одредби с аспекта њихове усклађености с чланом III/4 Устава БиХ у вези с чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, позивајући се на приступ који је Европски суд за људска права примјенио на питања дискриминације у вези с учествовањем у политичком животу у Босни и Херцеговини у односу на члан 14 Европске конвенције и члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију (види *Сејдић и Финци в. Босна и Херцеговина*, апликације бр. 27996/06 и 34836/06, пресуда од 22. децембра 2009. године [Велико вијеће], с референцом на критеријуме који су установљени праксом стразбурских органа и Опште комитете Комитета за људска права УН-а у односу на право гласа које је загарантовано чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, очекивала сам да ће Уставни суд приликом испитивања уставности оспорених одредби конзистентно слиједити тај приступ.

Међутим, моје мишљење је да је Уставни суд у образложењу Одлуке (тач. 57 до 62) недовољно изложио тест компарације и да није одредио довољно релевантне критеријуме за поређење, нихеренте тесту једнакости, како би могао да одговори на питање да ли су основани наводи подносиоца захтјева да у конкретном случају постоји разлика у третману.

2. Уставни суд је у фокус испитивања ставио питање могућег омјера заступљености у Градском вијећу Града Мостара вијећника из реда хрватског народа у односу на могући омјер заступљености представника других конститутивних народа (бошњачких и српских) у другим јединицама локалне управе и самоуправе, у којима ти народи представљају већину, с тим што је као критеријуме за поређење користио могуће омјере заступљености бошњачких представника у Градском вијећу Града Сарајева и српских представника у Скупштини Града Бањалуке. Уставни суд је утврдио (тачка 63 образложења Одлуке) да је највећи могући омјер хрватских заступника у Градском вијећу Града Мостара значајно мањи од оног бошњачких заступника у Градском вијећу Града Сарајева, те још мањи од највећег могућег омјера српских представника у Скупштини Града Бањалуке. Уставни суд сматра да постоји могућност да је ово различито поступање у супротности с чланом III/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Слажем се с оваквим закључком већине судија, за мене је неспорно да постоји очигледна неједнакост у третману заступљености хрватских вијећника у односу на бошњачке и српске представнике, не само у Градском вијећу Града Сарајева и Скупштини Града Бањалуке, већ и у другим јединицама локалне управе и самоуправе у Босни и Херцеговини, јер постоји низ других упоредних показатеља који то потврђују.

Питање различитог третмана у заступљености хрватских представника у јединицама локалне управе и самоуправе можда и јесте фундаментални аспект овог предмета, међутим сматрам да је Уставни суд пропустио да испита још један битан аспект овог предмета, ког се само маргинално дотакао у тачки 57 образложења Одлуке. То је питање које се односи на различит третман сва три конститутивна народа, дакле не само хрватског народа, у заступљености у Градском вијећу Града Мостара (с обзиром на одредбу о горњем лимиту заступљености у Градском вијећу Града Мостара) у поређењу са заступљености сва три конститутивна народа у вијећима или скупштинама осталих јединица локалне управе и самоуправе у Босни и Херцеговини. Сматрам да се успостављање горњег лимита ограничава слободно изражавање воље бирача, односно одступа од принципа једнаке тежине сваког гласа, гарантованог чланом 25б) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, што по мом мишљењу не може да се сматра разумним и заснованим на објективним критеријумима и да је Уставни суд требао да испита и овај аспект.

3. Оно с чиме се ја посебно не слажем односи се на мишљење већине судија изнесено у образложењу Одлуке (тач. 64 до 72), којим се одражава став како постојећи диференцијални третман за Град Мостар није дискриминаторски у смислу постојања објективне и рационалне оправданости за постојање таквог третмана, те како се њиме остварује легитиман циљ и како постоји оправдана пропорционалност између средстава која су примјенијена и циља који је потребно да се постигне.

У суштини, већина судија овакав закључак заснива на Извјештају Комисије за реформу Града Мостара од 15. децембра 2003. године, сматрајући како послјератна друштвена и политичка ситуација у којој се налази БиХ, а посебно Град Мостар, остаје таква да је и даље разумно да се приступи политичкој организацији Града Мостара на темељима који су установљени 2003. године и да потешкоће с којима се суочавају у Мостару, као што је то установила Комисија у свом Извјештају из децембра 2003. године, и даље остају посебно несавладиве.

За мене је посебно разочаравајући дио образложења (тачка 70 Одлуке) у ком се проблематизује примјенљивост ставова Европског суда за људска права на одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине. Ово посебно ако се има у виду како Уставни суд Босне и Херцеговине своју праксу у претежном дијелу заснива на принципима и стандардима који су установљени праксом Европског суда за људска права.

Уставни суд, нажалост, не сматра да је релевантан став Европског суда у предмету *Сејдић и Финци* о значајном позитивном развоју у Босни и Херцеговини од потписивања Дејтонског мировног споразума, заснован на извјештајима релевантних европских и других међународних представника и организација за Босну и Херцеговину, а свој став заснива на процјени Комисије за реформу Града Мостара, изнесеној у Извјештају из децембра 2003. године. Сматрам да то није довољно да би се донио закључак да је 15 година од потписивања Дејтонског мировног споразума и седам година од наметања Статута Града Мостара ситуација у Мостару и даље таква да постоји разумно оправдање да организација Града Мостара остане на темељима који су утврђени наметнутим актима из 2003. године. Моје је мишљење да такав закључак не рефлектује стварност и развојне процесе, који су се десили у Граду Мостару од тренутка наметања оспораваних аката. За свој закључак, Уставни суд је требао да изврши једну дубљу анализу и једно интензивно испитивање у свјетлу садашњих услова, што нажалост није урађено.

Историјски контекст и послјератна догађања у Граду Мостару можда су имали оправдање за одређена ограничења изборних права у Градском вијећу Града Мостара у вријеме кад су наметнути оспоравани акти и можда и даље постоји оправдање за одређивање минимума гаранција за представљање у Градском вијећу Града Мостара сва три конститутивна народа и осталих, без обзира на изборне резултате. Међутим, уз дужио поштовање према мишљењу већине судија, не видим ниги један аргуменат у образложењу који би ме увјерио да одредбе о горњем лимиту заступљености конститутивних народа у Градском вијећу Града Мостара и даље имају оправдање. Сматрам да те одредбе значајно

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 последијератна 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 набоље 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 образложио зашто не сматра да је обавезно да у конкретном предмету заузме идентичан приступ као што је то Европски суд у предмету Сејдић и Финић, 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 уграђен 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 Ceman, 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).

Utvrdjuje 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.

Utvrdjuje 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