

ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Apstrakt

Organizacija lokalne samouprave u složenim državama je veoma kompleksno pitanje. Ovo pitanje dodatno problematizuje činjenica da je Bosna i Hercegovina država atipične organizacione strukture sa nekoliko nivoa vlasti. Budući da je lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini u nadležnosti njenih entiteta, rad analizira organizaciju lokalne samouprave u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Rad polazi od teorijskih i pozitivnopravnih određenja lokalne samouprave analizirajući njihove međusobne implikacije. Takođe, u korelaciju se dovodi i trenutni položaj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Analiza organizacione strukture lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini pokazuje da lokalna samouprava proizilazi iz njene ustavne strukture te da se susreće sa nizom problema političke prirode sa kojima se susreće i sama država. Drugačije rečeno, postojeći politički i pravni ambijent ne pogoduje razvoju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Ključne reči: decentralizacija, lokalna samouprava, Bosna i Hercegovina, jedinice lokalne samouprave, opština i grad.

1. Određenje lokalne samouprave

Lokalna samouprava je čini se jednako i političko i pravno pitanje. Politička koncepcija lokalne samouprave kao važnog segmenta javne uprave proizilazi najvećim delom iz društveno-političkog uređenja konkretne države ali u zadnje vreme i neminovnih zahteva evropskih integracija.

Političko shvatanje lokalne samouprave bez sumnje oblikuje njeno veoma važnije pravno određenje.

Pravno uređenje lokalne samouprave označava i način njene operacionalizacije odnosno provođenja. Ovaj položaj ima svoju

¹ Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, e-mail: nvranjes@blic.net.

organizacionu i funkcionalnu (materijalnu dimenziju). Organizaciona dimenzija obuhvata krug subjekata, organa i organizacija koji vrše poslove lokalne samouprave dok funkcionalna odnosno materijalna dimenzija označava sadržinu poslova odnosno delatnost koju organizacioni subjekti lokalne samouprave obavljaju. Pozitivno pravo mora da dá odgovore na oba pitanja.

Pozitivnopravni pojam lokalne samouprave obuhvata važeću vizu propisa kojom se uređuje pravni položaj lokalne samouprave. On se kreće od Ustava, preko mnogobrojnih zakonskih pa do podzakonskih akata ali i međunarodnopravnih akata.

U teorijskom smislu, gotovo svi autori, samoupravu uopšte i lokalnu samoupravu vezuju za decentralizaciju. Tako, Radomir Lukić razlikuje birokratsku i demokratsku decentralizaciju. Birokratska decentralizacija podrazumeva birokratski karakter decentralizovanih organa pri čemu birokratske organe postavlja i smenjuje centralna vlast. S druge strane, demokratska decentralizacija je veli punija od birokratske i stvarnija. Pri tome su decentralizovani organi u demokratskoj decentralizaciji birani od strane stanovništva. „Takva decentralizacija je samouprava“.²

Prema Slobodanu Jovanoviću, opštinska samouprava je prisutna tamo gde je opština organizovana kao javnopravna korporacija kada se vršioci opštinske vlasti smatraju kao opštinski organi, a ne kao državni. Oni su pod nadzorom centralne vlasti ali ne i pod njenom zapovednošću.³

Eugen Pusić, takođe dovodi lokalnu samoupravu u korelaciju sa decentralizacijom te tvrdi da se od decentralizacije očekuju izvesne prednosti koje bi se ogledale u sledećem: (1) sprečavanje koncentracije političke moći; (2) lokalizacija političkih konflikata; (3) sudelovanje građana u upravljanju, sve do samoupravljanja u sferi autonomnih lokalnih interesa i (4) poboljšanje kvaliteta službi usled pritiska bliskih lokalnih potreba i zahteva.⁴

Sublimirajući navedena određenja, a ako se izuzme determinacija javnopravna korporacija, upravo ovakvo mišljenje odgovara i današnjem shvatanju odnosa lokalne samouprave i državne uprave koji podrazumeva nadzor ali ne i centralističko upravljanje jedinicama lokalne samouprave od strane državnih organa. U suprotnom lokalna samouprava ne bi imala nikakav smisao i svela bi se na puku dekoncentraciju vlasti, a nikako na decentralizaciju što i jeste njena suština. Dakle, decentralizacija sa demokratizacijom vlasti predstavlja imperativ moderne lokalne samouprave.

² R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo, osmo izdanje*, Naučna knjiga, Beograd 1988., 180.

³ S. Jovanović, *Država II*, Geca Kon, Beograd 1936., 307.

⁴ E. Pusić, *Upravni sistemi, 1 Uvod Razvoj upravljanja*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1985., 311.

Ratko Marković, lokalnu samoupravu vidi kao oblik odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama, konstituisanim na užim delovima državne teritorije, i to neposredno od strane njenih stanovnika ili putem njihovih predstavnika, koje oni neposredno biraju, kao i drugih lokalnih organa. To je lokalna vlast koju vrše lokalni organi, samovlada građana u lokalnim zajednicama. Lokalna samuprava je originerna, svojstvena, pa i osnovna organizacija vlasti.⁵

Takođe, vezujući lokalnu samoupravu za decentralizaciju vlasti, Dordije Blažić tvrdi, da je lokalna samouprava složena i dinamična kategorija te da se može posmatrati sa ustavnog, upravnog, finansijskog i pravnog aspekta. U tom smislu, kao istorijska, demokratska i moderna, lokalna samouprava je proizašla iz „prirodne težnje lokalnog stanovništva da manje ili više samostalno upravljaju poslovima lokalne zajednice, da preko svojih predstavnika u organima lokalne samouprave odlučuju o svim pitanjima od posebnog lokalnog interesa“.⁶

Nakon sublimacije širih teorijskih shvatanja različitih autora, Milan Vlatković posmatra lokalnu samoupravu kao „ustavom i zakonom utvrđeno pravo građana i javno-pravnih kolektiviteta (jedinica lokalne samouprave), te da je lokalna samouprava ustavna pa zatim i zakonska kategorija, da građani na osnovu sopstvene odgovornosti upravljaju posredno ili neposredno delom javnih poslova koji imaju lokalni karakter i od interesa su za lokalno stanovništvo (...)“, navodeći i druga određenja (slično Blažiću) koja više predstavljaju pozitivnopravnu nego teorijsku materiju.⁷

Tri poslednje navedena stava, razume se, novijeg datuma ukazuju na zaokret autora koji teorijski određujući lokalnu samoupravi prilično odlaze na teren prava i koji u determinaciju lokalne samouprave uvode suštinske termine koje deklariše Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i drugi dokumenti koji su vezani za današnji diskurs posmatranja koncepta lokalne samouprave. Dakle, preovlađuju instituti da je lokalna samouprava pravo građana, pravo njihovih izabranih predstavnika, lokalna vlast, lokalni interes i drugi sa njima povezani pojmovi koje nalazimo prvenstveno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i još nekim drugim dokumentima moderne evropske provenijencije.

Sudeći po navedenim teorijskim shvatanjima lokalne samouprave, kako onima starijeg tako i onima novijeg datuma, možemo zaključiti da oni ne daju potpuno određenje lokalne samouprave ni u organizacionom ni u funkcionalnom smislu ali svakako sadrže izvesne putokaze u kom pravcu zakonodavac treba da se kreće.

⁵ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP "Službeni glasnik", Beograd 2008., 403.

⁶ Đ. Blažić, *Sistem lokalne samouprave (teorijsko, međunarodno-pravno, komparativno i pozitivno-pravno)*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2011., 82.

⁷ M. Vlatković, *Pravo lokalne samouprave*, BLC i Besjeda, Banja Luka 2008., 16-17.

Potpuno određenje lokalne samouprave odnosno njenih organa i delatnosti nalazimo u pozitivnopravnim aktima konkretne države. Navešćemo ih nešto kasnije ali već sada možemo konstatovati da se ona u Bosni i Hercegovini temelje na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

U pogledu delatnosti odnosno kruga poslova koji su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave razlikujemo poslove izvornog i poslove prenesenog delokruga. Upravo zbog primene načela supsidijarnosti iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sve više se proširuje krug izvornih poslova. Poslovi izvornog delokruga mogu biti određeni opštom ili generalnom klauzulom i enumeracijom. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi se opredeljuje za opštu klauzulu, a što je prihvaćeno u većini kontinentalnih zemalja zapadne Evrope i Skandinavije kao i u bivšim socijalističkim zemljama.⁸

Međutim, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina sudeći prema zakonskim rešenjima, naročito u Republici Srpskoj gde je prisutna široka i detaljna enumeracija nadležnosti lokalne samouprave u oblasti izvornog delokruga (razvojni programi, urbanizam, komunalne delatnosti, finansije, građenje, inspeksijski nadzor, katastarski poslovi, utvrđivanje i naplata izvornih prihoda, obrazovanje, sport, kultura i dr.), ne možemo govoriti o generalnom pristupu određivanja poslova izvornog delokruga. Štaviše, preovladava detaljno razrađen sistem enumeracije kroz desetine zakonskih članova i više desetina stavova.⁹

2. Odnos Bosne i Hercegovine prema lokalnoj samoupravi

Bosna i Hercegovina je složena država *sui generis* karaktera. Ustavnopravni i politički sistemi ne poznaju oblik uređenja koji je danas prisutan u Bosni i Hercegovini. Kao takva, ova država ima i elemente federacije ali i konfederacije.¹⁰ Konkretnije, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske te jednog zasebnog administrativno-teritorijalnog subjekta koji podjednako pripada i Bosni i Hercegovini i njenim entitetima i nosi naziv

⁸ I. Koprić, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, *Hrvatska javna uprava*, 1/2005, 45-48.

⁹ Uporediti: Čl. 12-27 Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 42/05, 118/05 i 98/13.

¹⁰ Kao složena *sui generis* država Bosna i Hercegovina ne ispunjava ni sve federalne i ne sve konfederalne standarde. Naime, zbog veoma jakog ustavnog položaja entiteta (mnogi jači nego što to imaju države članice u federacijama), a i zbog samog položaja države Bosne i Hercegovine u kontekstu odnosa prema entitetima, Bosnu i Hercegovinu ne možemo smatrati federacijom. Takođe, uprkos preovlađujućim konfederalnim elementima (pozicija entiteta veoma bliska državnoj, mogućnost otvaranja entiteta na međunarodnom planu, struktura i jačina entitetskih institucija i dr.) nije moguće reći da se radi o konfederaciji. Videti: A. Fira, *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom*, SANU i Agencija Mir, Novi Sad 1999., 73-76.

– Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Konstitutivnost pripada njenim narodima, a kao konstitutivni narodi na teritoriji cele Bosne i Hercegovine proglašeni su: Srbi, Hrvati i Bošnjaci. Ostali narodi uprkos njihovom nesumnjivom prisustvu nemaju mogućnost po važećem Ustavu pasivnog biračkog prava u najvišim strukturama izvršne i zakonodavne vlasti.¹¹

Svakako da složena struktura Bosne i Hercegovine usložnjava i organizaciju vlasti. Kako je Ustavom Bosne i Hercegovine ustanovljena presumpcija nadležnosti u korist entiteta, entitetima pripadaju sve one nadležnosti koje nisu u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, a u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine spadaju: (1) spoljna politika; (2) spoljnotrgovinska politika; (3) carinska politika; (4) monetarna politika; (5) finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; (6) politika i propisi za useljavanje, izbeglice i azil; (7) sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, uključujući i odnose sa Interpolom; (8) uvođenje u rad sredstava za međusobne i međunarodne komunikacije (9) regulisanje saobraćaja između entiteta i (10) kontrola vazdušnog saobraćaja.¹² Za sve pomenute nadležnosti bila su predviđena dva ministarstva i to Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo spoljne trgovine. Prenosom nadležnosti sa entiteta na državni nivo i intervencijom Kancelarije visokog predstavnika danas Savet ministara Bosne i Hercegovine čini devet ministarstava.

Sudeći prema ovakvoj raspodeli nadležnosti Bosna i Hercegovina je najbliža federalno-konfederalnom obliku uređenja.¹³

Za razmatranje položaja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini važno je konstatovati da se radi o zemlji predimenzionisane javne uprave u organizacionom smislu što svakako ima implikacije i na položaj lokalne samouprave kao bitnog segmenta javne uprave. Tako, „BiH zemlja sa nepuna četiri miliona stanovnika ima četiri potpuno odvojena nivoa vlasti sa

¹¹ Ovakvo ustavno rešenje dovelo je do spora pred Evropskim sudom za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Apelacije br. 27996/06 i 34836/06). Sud je 22. decembra 2009. godine uvažio apelaciju konstatujući da su apelantima povređena ljudska prava zbog toga što im je onemogućeno da se kandiduju na izborima za Dom naroda i Predsedništvo Bosne i Hercegovine zbog njihovog romskog i jevrejskog porekla te da postoji kršenje čl. 14. u vezi sa čl. 3. Protokola br. 1. kao i povreda člana 1. Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Sire videti predmet: Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (no. 27996/06), dostupno na: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=2799606_03062009&language=lang, pristupljeno: 28.04. 2016. godine. Navedena presuda uprkos višegodišnjem međunarodnom pritisku ni do danas nije provedena zbog nemogućnosti postizanja unutrašnje političke saglasnosti oko izmene Ustava tako da pomenuti elementi diskriminacije i dalje žive u Ustavu Bosne i Hercegovine. Danas, čini se da međunarodna zajednica više i ne pominje navedenu presudu.

¹² Čl. III Ustava Bosne i Hercegovine, *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks IV i Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/09.

¹³ R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 2002., 308.

zasebnim upravnim strukturama koje, između ostalih čine 136 ministarstava (i isto toliko ministara), preko 1000 javnih ustanova, preko 300 upravnih organizacija, 146 jedinica lokalne samouprave i mnogi drugi subjekti javne uprave, koje je gotovo nemoguće identifikovati i u potpunosti nabrojati, budući da se organi uprave formiraju kako generalnim tako i posebnim zakonima pa čak i podzakonskim aktima. Svakako da se ovako glomazna, komplikovano ustrojena i hijerarhijski razučena organizacija uprave odražava na njenu efikasnost i funkcionalnost uopšte. Pitanje ekonomske održivosti ovlikog broja javnih subjekata u maloj i nerazvijenoj zemlji sa gotovo devastiranim realnim sektorom je izlišno i postavljaći¹⁴.

Ustav Bosne i Hercegovine ni jednom reči ne pominje lokalnu samoupravu ni u organizacionom niti u funkcionalnom smislu. Imajući u vidu raspodelu nadležnosti između države i entiteta i činjenicu da se nadležnost nad lokalnom samoupravom nije našla na spisku nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, valja zaključiti da nadležnost nad lokalnom samoupravom u Bosni i Hercegovini pripada njenim entitetima. Stoga u nastavku rada organizaciju lokalne samouprave sagledaćemo na nivou njenih entiteta.

3. Organizacija lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Organizacija lokalne samouprave u Republici Srpskoj regulisana je Ustavom i zakonima. Zakonski položaj lokalne samouprave propisan je suštinski Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, a tangiran je Zakonom o statusu funkcionera jedinice lokalne samouprave, Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi i dr.

Ustav Republike Srpske, uređuje pitanje lokalne samouprave istina ne garantujući pravo na lokalnu samoupravu. U tom smislu, Ustav Republike Srpske već u čl. 5 uređuje, da se ustavno uređenje Republike Srpske *inter alia*, temelji na lokalnoj samoupravi. Nadalje, čl. 66 Ustava, uređuje da (...) ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica *lokalne samouprave* osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa (kurziv u tekstu je moj).¹⁵

U Glavi VI Ustava Republike Srpske pod nazivom „Teritorijalna organizacija“, stoji odredba da se teritorijalna organizacija Republike uređuje zakonom, a zatim se u čl. 102 nabrajaju nadležnosti opština,

¹⁴ N. Vranješ, „Organizacioni problemi javne uprave u Bosni i Hercegovini“, *Administracija i javne politike*, 2/2015, 58.

¹⁵ Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.

nakon čega sledi odredba da se sistem lokalne uprave uređuje zakonom te da se zakonom može poveriti vršenje poslova lokalne uprave u gradu. Dakle, Ustav govori o lokalnoj upravi što je svakako termin različit od termina lokalna samouprava ali se da izvesti implicitno da se zapravo time ustavom reguliše pitanje lokalne samouprave. Drugačije rečeno, Ustav Republike Srpske uređuje da se poslovi lokalne (samo)uprave obavljaju u opštinama i gradovima. Time je izražena i opredeljenost Republike Srpske za jednostepenim modelom lokalne samouprave budući da Ustav ne pominje druge organizacione oblike koji bi postojali između opštinskog i republičkog nivoa vlasti.¹⁶

Čl. 2 Zakona o lokalnoj samoupravi definiše: „lokalna samouprava je pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva“.¹⁷

U narednom stavu citiranog člana propisano je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave.

Poredeći dosledno citiranu zakonsku definiciju lokalne samouprave sa definicijom iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja glasi: „lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.“¹⁸ prepoznamo gotovo istovetno određenje lokalne samouprave kakvo je dato u Evropskoj povelji i lokalnoj samoupravi.

Važeći zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj definiše opštinu kao osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave. Opština se obrazuje za deo naseljenog mesta ili za jedno ili više naseljenih mesta. Pored opštine, lokalna samouprava se odvija i u gradu. Grad se prema postojećem zakonskom rešenju, može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu celinu sa odgovarajućim nivoom razvoja. Gradovi mogu biti monolitnog sastava ili sastavljeni od više opština. Oni gradovi koji u svom sastavu nemaju više opština imaju istu nadležnost kao i opštine.

Pored činjenice da se osniva posebnim zakonom, te da u svom sastavu može imati više opština, ne postoji suštinska razlika između

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Čl. 2 Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 42/05, 118/05 i 98/13.

¹⁸ Čl. 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Kancelarija Saveta Evrope i OEBS misija u BiH, publikacija, Sarajevo 2003., 6-7.

opštine i grada. Navedeni kriteriji u kojima je izostavljena neophodna teritorijalna površina i broj stanovnika kao kriteriji te uopštena odrednica da to mora biti „urbano područje koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu celinu sa odgovarajućim nivoom razvoja“ daju široku diskrecionu moć predlažaču zakona i samom zakonodavcu da na jedan dosta prizvoljan način mogu osnivati gradove. Smatramo da se upravo to i desilo u zadnja dva „kruga“ osnivanja gradova u Republici Srpskoj. Prvo, kada su tokom 2012. godine opštine Prijedor, Doboj, Bijeljina i Trebinje dobili status grada, i drugo, kada je tokom 2016. godine status grada dobila i tadašnja opština Zvornik. Tako danas Republika Srpska ima sedam gradova od kojih su dva (Banja Luka i Istočno Sarajevo) osnovani Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske,¹⁹ te pet pojedinačnim zakonima za svaki grad. Od svih pomenutih jedino grad Istočno Sarajevo u svom sastavu ima više opština i to njih pet: Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Istočni Novi Grad, Pale, Sokolac i Trnovo. Upravo to je i jedina razlika između grada Istočno Sarajevo i svih drugih gradova u Republici Srpskoj. Takođe, kako u organizacionom tako i u funkcionalnom smislu između gradova u Republici Srpskoj nema gotovo nikakvih razlika pa se opravdano postavlja pitanje osnivanja novih gradova.

U tom smislu, Republika Srpska je na tragu poboljšanja ili bar preciziranja postojećeg zakonskog okvira kroz novi Zakon o lokalnoj samoupravi. Prema nacrtu pomenutog zakona, grad se može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini jedinstvenu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu celinu sa odgovarajućim nivoom razvoja i ako: (1) ima više od 70.000 stanovnika i (2) je u zadnje tri godine na osnovu odluke o utvrđivanju stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave imao status razvijene jedinice lokalne samouprave. Takođe dodaje se i odrednica da teritorija za koju se formira grad predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom.²⁰

Iz predloženog zakonskog rešenja vidljivo je da status grada podrazumeva i dodatne kriterije po pitanju broja stanovnika i stepena ekonomske razvijenosti koji podrazumeva dugotrajniji status ekonomski razvijene lokalne zajednice. Ukoliko predloženo rešenje bude usvojeno status grada po kriteriju broja stanovnika mogli bi izgubiti Trebinje koje prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine ima 31. 433 stanovnika kao i novouspostavljeni grad Zvornik za kojeg

¹⁹ Čl. 24., st. 1 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 69/09, 70/12, 83/14 i 106/15.

²⁰ Čl. 10 Zakona o lokalnoj samoupravi – nacrt, <http://www.narodnaskupstinars.net/>, 01.05. 2016.

preliminarni rezultati pokazuju da ima 63. 686 stanovnika.²¹

Danas, Republika Srpska pored navedenih sedam gradova ima i 57 opština što ukupno čini 64 jedinicu lokalne samouprave.

Opštine u Republici Srpskoj kao najrasprostranjenije jedinice lokalne samouprave imaju čitav niz specifičnosti.

Prvo, u pogledu veličine, beležimo izrazito male (patuljaste opštine) koje ne prelaze ni hiljadu stanovnika i izrazito velike opštine odnosno gradove koje imaju neuporedivo veliki broj stanovnika. Tako, postoji opština Istočni Drvar koja ima 109 stanovnika, opština Istočni Mostar koja ima 280 stanovnika, opština Kupres 320 stanovnika i dr. Kao izrazito velike jedinice lokalne samouprave (opštine pa i gradovi) ubrajaju se grad Banja Luka (198. 000 stanovnika), opština Foča (40. 513 stanovnika), grad Bijeljina (114.663 stanovnika) itd. Kada je u pitanju površina opštine u Republici Srpskoj jedna trećina opština ima površinu veću od 500 km² dok je prosečna površina opštine 400 km². Poređenja radi, evropski standard za površinu opštine kreće se od 10 do 50 km², dok preporučeni broj stanovnika treba da bude 10. 000.²² Dakle, radi se o opštinama veoma niskog demografskog potencijala, duboko siromašnim i nesamostalnim sa gotovo nikakvim izgledima za samoodrživost. Kao takve one ne mogu ispunjavati dodeljene im zadatke ni minimalnom broju stanovnika koje imaju pružati neophodne javne usluge i servise.²³

Drugo, nema razlike između postojećih opština u pogledu nadležnosti, pravnog statusa i društvenog tretmana. Tako, određeni autori govore o sistemu omnibus nadležnosti u kojem jedinice lokalne samouprave bez obzira na različite teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike vrše gotovo iste poslove.²⁴ Takođe, među opštinama se na pravi razlika na seoske i gradske niti postoji razvijen poseban koncept seoske odnosno gradske opštine, tako da i u tom pogledu vlada monolitna opcija.

Treće, postojeća koncepcija opština vodi poreklo iz prethodnih sistema uz promene minimalne vrednosti. Promene su se desile uglavnom da je stvoren određen broj manjih opština povlačenjem linije razgraničenja između Federacije BiH i Republike Srpske potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine kada je određeni broj opština „presečen“ bez ikakvih kriterija, u omeru 51:49 % u korist

²¹ Videti: *Preliminarni rezultati popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013*, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <http://www.bhas.ba/>, 01.05. 2016.

²² Milićević, N. i dr., *Lokalna i regionalna samouprava*, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, Sarajevo 2001., 194.

²³ C. Jokay, *Local Government in Bosnia and Herzegovina-Chapter 3 in Stabilization of Local Governments*, Open Society Institute, Budapest 2001., 99.

²⁴ P. Dimitrijević, Đ. Blažić, *Upravno pravo Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica, 2008., 167.

Federacije BiH, pri čemu je nastao određen broj manjih opština uz entitetsku granicu. Recidivi ranijeg koncepta se ogledaju i u primeni uglavnom političkih kriterija pri koncepciji opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Tome ide u prilog i činjenica da granice opština i njihova struktura nisu ustavom zaštićena kategorija. Nadalje, uniformost i jednoobraznost opština je karakteristika komunalnog sistema koji je bio prisutan u bivšoj SFRJ gotovo četiri decenije kada je opština bila određena kao osnovna društveno-politička zajednica u kojoj se sprovodi samoupravljanje i vrši vlast radnih ljudi i građana. Pri tome je uvedena „jednoobraznost u položaju i samoupravnoj strukturi opštine u ruralnim i urbanim naseljima (monotipska organizacija)“.²⁵ Međutim, pri tome se ne može zaboraviti da su opštine u BiH između 1970. i 1990. godine doživele uspon u ekonomskom i kulturnom razvoju. Citirajući akademika Dušana Bilandžića, Mirko Pejanović navodi da je u tom vremenu u BiH zaposleno milion radnika, da su velika preduzeća poput Energoinvesta, Unisa i Šipada bili vodeći izvoznici proizvoda i usluga na strana tržišta. Pored sarajevskog, otvoreni su univerziteti u Tuzli, Mostaru i Banja Luci. Takođe, izgrađeno je 1000 osnovnih škola, a sve opštine formirale su svoje srednjoškolske centre.²⁶ Inače, prema većini konstitucionalista opština tog vremena (naročito Ustavom iz 1974. godine) postaje faktor ne samo opštinskih već i republičkih pa i federalnih interesa. O jačini i značaju opštine prema Ustavu iz 1974. godine govori i poseban dom (veće) republičkih i pokrajinskih skupština gde pored Veća udruženog rada i Društveno-političkog veća postoji i Veće opština.²⁷

Prema nekim autorima, uloga opštine prema Ustavu iz 1974. godine ide do te mere da je uspostavljena presumpcija nadležnosti u korist opštine odnosno njenih organa u odnosu na savezne i republičke odnosno pokrajinske organe vlasti budući da su opštinski organi uprave bili osnovni nosioci poslova uprave svih društveno-političkih zajednica u zemlji dok su viši nivoi vlasti obavljali samo one poslove koji su im izričito dodeljeni ustavom i zakonima.²⁸

²⁵ M. Pejanović, *Društveno-istorijski razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, pristupno predavanje u svojstvu dopisnog člana Akademije nauka i umjetnosti BiH, dostupno na: <http://www.ifimes.org/ba/9044>, 02.05. 2016.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Uporediti: D. Kulić, Promene u ustavnom sistemu Jugoslavije od Ustava SFRJ 1963. do Ustava SFRJ 1974. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 1977., 73-96.

²⁸ P. Dimitrijević, „Odnosi opštinskih organa uprave i organa uprave širih društveno-političkih zajednica“, *Analiz*, 1-2/1981, 97-99, navedeno prema: P. Kunić, *Upravno pravo-drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2010., 53.

4. Organizacija lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Federacija Bosne i Hercegovine je jedan od dva entiteta koji uz Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine konstituišu Bosnu u Hercegovinu. Federacija Bosne i Hercegovine formirana je Vašingtonskim sporazumom koji je potpisan u martu 1994. godine između Republike Hrvatske i muslimansko-hrvatske strane u Bosni i Hercegovoni s prvenstvenim ciljem zaustavljanja rata između bosanskih Hrvata i Muslimana. Valja zapaziti, da je taj Ustav potpuno isključio jedan čitav konstitutivni narod iz ustavnopravnog poretka. O tome govori čl. 1 navedenog Ustava: "Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija s većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima (...)". Iz dela ovako *expressis verbis* citirane odredbe, vidljivo je da je srpski narod u tako stvorenoj tvorevini potpuno diskriminisan. Navedeno potvrđuje i potonja odluka Ustavnog suda BiH iz 1998. godine, da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni narodi na celoj teritoriji Bosne i Hercegovine, pa samim tim i na području Federacije Bosne i Hercegovine.²⁹

Važeći Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, uređuje da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, te da se za područje dve ili više opština koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom. Pri tome Ustav je predvideo dva grada Sarajevo i Mostar. Nadalje, Ustav je nadležnost nad lokalnom samoupravom prepustio kantonima kojih ima deset. Ustavni sud obezbeđuje zaštitu prava na lokalnu samoupravu. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtev opštinskog ili gradskog veća, načelnika opštine ili gradonačelnika grada, ili udruženja opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.³⁰

Zakonom o federalnim jedinicama (kantonima-županijama) utvrđuju se federalne jedinice (kantoni-županije) u Federaciji Bosne i Hercegovine, određuje njihov broj, područje, metode i postupci za fizičko određivanje granica između kantona-županija i druga pitanja od značaja za utvrđivanje granica između kantona-županija.³¹

²⁹ Videti: *Odluka Ustavnog suda BiH*, br. U 5/98-III. Takođe uporediti: N. Ademović, M. Joseph, G. Marković, *Ustavno pravo BiH*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012., 329-333.

³⁰ Videti: čl. 2, čl. 4, čl. 7 i čl. 10 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, neslužbeni prečišćeni tekst, *Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine*, <http://www.ustavnisudfbih.ba/>.

³¹ Čl. 1 Zakona o federalnim jedinicama (kantonima-županijama), *Službene novine Federacije BiH*, 9/96.

Područje kantona-županija čine opštine i delovi opština utvrđeni Zakonom o federalnim jedinicama (kantonima-županijama). Dakle, ovakvom zakonskom normom uređena je i teritorijalna organizacija Federacije Bosne i Hercegovine. Valja istaći da ovaj zakon nije propisao nikakve odredbe o načinu promene utvrđene teritorijalne organizacije.

Shodno pomenutom zakonu, Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od deset kantona odnosno županija. Svaki kanton (županija) je zapravo federalna jedinica budući da ima sopstveni ustav, vladu, skupštinu, policiju, lokalnu samoupravu i dr.

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine ostvaruje se u kantonima, a na federalnom nivou postoji Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pomenutim zakonom se uređuju: definicija lokalne samouprave, samoupravni delokrug, tela jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi veća i načelnika/ca jedinica lokalne samouprave, mesna samouprava, finansiranje i vlasništvo, javnost rada, neposredno učešće građana u odlučivanju, upravni nadzor, saradnja jedinica lokalne samouprave i viših tela vlasti, odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave, nadzor nad primenom zakona, kao i druga pitanja.³²

Zakonsko određenje lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je identično kao i u Republici Srpskoj i prati Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Nešto drugačije određenje srećemo kod definicije opštine koja se određuje kao osnovna jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom. Takođe, zakon propisuje i grad kao jedinicu lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu celinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dve ili više opština, odnosno odluke opštinskog veća opštine koja ispunjava propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. U svakom slučaju grad će biti i ona jedinica lokalne samouprave koja ne ispunjava ove uslove ukoliko je u njemu sedište kantona (županije). Uprkos pomenutoj odredbi, danas sva sedišta kantona (županija) nemaju status grada budući da u Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno postoji šest gradova (Sarajevo, Mostar, Bihać, Zenica, Tuzla i Široki Brijeg), dok Federacija, kao što smo rekli ima deset kantona.

Svaki kanton svojim ustavom i zakonima uređuje položaj lokalne samouprave. Međutim postoje kantoni koji su tek nedavno, gotovo 20 godina

³² Čl. 1 Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 49/06 i 51/09.

nakon uspostavljanja doneli zakone o lokalnoj samoupravi (kanton Sarajevo), dok drugi donesene zakone gotovo ne primenjuju te lokalnu samoupravu temelje vežući se za federalni zakon i podzakonske akte, prvenstveno staute (Srednjobosanski kanton). Kao razlozi ovakvog stanja smatra se nedostatak političke volje i dogovora vladajućih elita ovog entiteta.

U organizacionom smislu lokalnu samoupravu danas u Federaciji Bosne i Hercegovine čini 81 jedinica lokalne samouprave (ubrajaju i Brčko i ako se radi o posebnoj teritoriji-distriktu koji podjednako pripada i Federaciji BiH i Republici Srpskoj), od čega 75 opština i šest pomenutih gradova.

Opštine i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine po svojoj strukturi, načinu organizovanja, i teritorijalnom aspektu veoma nalikuju opštinama i gradovima u Republici Srpskoj. Izuzetak je naravno grad Sarajevo koji je i glavni grad Federacije ali i Bosne i Hercegovine. Takođe, ovaj grad je i sedište sarajveskog kantona. Grad Sarajevo u svom sastavu ima četiri opštine i to: Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad. Podsećanja radi preratno Sarajevo je u svom sastavu imalo deset gradskih opština.

U pogledu veličine opština (površine i broja stanovnika) i u Federaciji Bosne i Hercegovine kao i u Republici Srpskoj nalazimo izrazito male opštine kao što su: Dobretići (2.000 stanovnika), Pale-Prača (1.043 stanovnika), Doboj-Jug (4.409), Trnovo-FBiH (1.830 stanovnika). S druge strane, postoje izrazito mnogoljudne jedincije lokalne samouprave: Sarajevo (291.422 stanovnika), Mostar (113.169 stanovnika), Travnik (57.543 stanovnika) itd. Valja istaći, da je grad Mostar bio sastavljen od pet opština sve do 2004. godine kada je tadašnji Visoki predstavnik za BiH Paddy Ashdown nametnuo statut grada Mostara i ukinuo opštine. Pomenutim statutom je formirana jedinstvena gradska uprava, bivše opštine su pretvorene u izborne jedinice, u gradskom veću uvedene su nacionalne kvote prema kojima ni jedan narod ne može imati većinu. Zbog navedenih problema Grad Mostar nije proveo lokalne izbore 2012. godine budući da se političke strukture ne mogu usaglasiti da li grad treba imati gradske opštine.³³

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ograničene su složenom strukturom ovog entiteta. Naime, postoje poslovi od isključive nadležnosti Federacije, zatim poslovi u isključivoj nadležnosti kantona te najzad zajednički poslovi Federacije i kantona. Drugačije rečeno, lokalna samouprav u Federaciji Bosne i Hercegovine ima one nadležnosti koji na nju prenese kantonalna vlast. Upravo iz tih razloga postoje kantoni slabe i jake madležnosti kao i lokalne samouprave slabe i jake nadležnosti. Određivanje tih nadležnosti nažalost

³³ *Decision Enacting the Statute of the City of Mostar*, www.ohr.int/?p=65647&print=pdf, 02.05. 2016. godine.

neretko biva predmet političke i nacionalne nadmoći da li kantonalnog ili lokalnog nivoa vlasti, pri čemu pravni i stručni kriteriji ostaju zanemareni.

Tako uočavamo da kanton (Katton broj 10 – Livanjski kanton) sa većinski zastupjenim srpskim stanovništvom u jedinicama lokalne samouprave je potpuno uzurpirao nadležnosti lokalnim zajednicama o čemu svedoče brojne sudske odluke. O predimenzionisanju javne uprave pa i lokalne samouprave u Federaciji BiH izlišno je igovoriti, budući da ovaj entitet ima 16 federalnih ministarstava te da svaki kanton u proseku ima 10 ministarstava (ukupno oko 100) plus kantonalne uprave, kantonalne ustanove i zavodi te administrativni aparat 81 jedinice lokalne samouprave. Jasno je da je ovakav sistem distribucije nadležnosti neodrživa i da on predstavlja neuralgičnu tačku Bosne i Hercegovine koja treba da bude težište interesovanja i predmet reforme.

5. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je atipična tvorevina koja u svemu podseća na jedinicu lokalne samouprave specifičnog karaktera. Pravni položaj Brčko distrikta Bosne i Hercegovine utemeljen je na Statutu Brčko distrikta BiH.³⁴ Takođe, jedini amandman na Ustav Bosne i Hercegovine do sada donesen je onaj koji se tiče Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a njime je distrikt definisan kao jedinica lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima.³⁵ Ovakva situacija u kojoj se od strane državnog nivoa vlasti koji inače nema nadležnost nad lokalnom samoupravom (nivo Bosne i Hercegovine) daje status jednoj jedinici lokalne samouprave i uz to joj se daje i zakonodavna nadležnost, predstavlja retku situaciju u modernim političkim i pravnim sistemima. Nekim teoretičarima ovakva pozivija distrikta asocira na treći entitet³⁶

Statut određuje Brčko distrikt BiH kao jedinstvenu administrativnu jedinicu lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Distrikt ima načelnika Distrikta, Skupštinu distrikta i Vladu distrikta. Upravu Brčko distrikta BiH još čini: Pravna služba i Kancelarija za privatizaciju, zatim Poreska uprava, Uprava javnih prihoda, Komisija za papire od vrednosti, Policija Brčko distrikta BiH i drugi.

Navedeana odeljenja, službe, kancelarije i drugi subjekti uprave Brčko distrikta BiH realizuju upravnu delatnost, kako iz nadležnosti Brčko distrikta, tako i iz nadležnosti Bosne i Hercegovine.

³⁴ Statut Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 1/00, 17/08, 39/09 i 2/10. Takođe videti: Amandman I na Ustav BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/09.

³⁵ Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/09.

³⁶ Šire videti: M. Blagojević, *Pravna priroda Brčko distrikta deceniju poslije*, *Službeni glasnik Republike Srpske*, Banja Luka 2011; N. Ademović, M. Joseph, G. Marković, *Op. cit.*, 314-329.

6. Zaključak

Organizacija lokalne samouprave u složenim državama je veoma kompleksno pitanje. Budući da je Bosna i Hercegovina složena država sa zajedničkim institucijama vlasti, dva entiteta i jednim distriktom te veoma nedorečenom ustavom strukturom organizacija njene lokalne samouprave predstavlja i više od izazova.

Posebno nedelotvoran pravni okvir lokalne samouprave nalazimo u Federaciji Bosne i Hercegovine gde je Ustavom nadležnost nad lokalnom samoupravom prenet na entitete, što zapravo jeste praksa u složenim državama, a onda je federalni nivo vlasti doneo Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim je zapravo kantonima nametnuo model lokalne samouprave i značajnije uzurpirao nadležnosti nad ovom materijom. Slično je urađeno i kada je u pitanju teritorijalni aspekt lokalne samouprave usled postojanja Zakona o federalnim jedinicama (kantonima-županijama). Takođe, pojedini kantoni su svojim zakonima iz čini se nacionalno-političkih razloga ograničili vlast lokalne samouprave u nekim opštinama Federacije Bosne i Hercegovine.

Teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave u entitetima Bosne i Hercegovine prate manje ili više istovetni problemi koji se odnose na neracionalno organizovane jedinice lokalne samouprave koje ili su patuljasto male ili su enormno velike u pogledu prostorne veličine i broja stanovnika. Kao takve one ne mogu efikasno provoditi dodeljene im nadležnosti niti pružati adekvatne servise građanima.

Takođe u oba entiteta postoji problem u određivanju broja i statusa gradova kao jedinica lokalne samouprave. Po sadašnjim rešenjima razlike između grada i opštine gotovo da ne postoje izuzev opštinske strukture gradova koja je prisutna u samo dva grada (Sarajevo i Istočno Sarajevo) od ukupno 13 gradova koliko danas ima u Bosni i Hercegovini.

Organizacioni aspekt lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini izdvaja i postojanje Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji ima ustavni i statutarni status jedinice lokalne samouprave što je proizvelo u odnosu na Dejtonski Ustav svojevrsnu *contra constitutionem* situaciju. Naime, iako je Ustav Bosne i Hercegovine nadležnost nad lokalnom samoupravom implicitno poverio entitetima, jednim amandmanom na Ustav, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine uređeno je kao jedinica lokalne samouprave sa izvršnom, sudskom i zakonodavnom nadležnošću što je u svetu nepoznat slučaj. Time današnji distrikt više asocira na treći entitet nego na jedinicu lokalne samouprave.

Najzad, valja konstatovati da organizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini predstavlja više političko nego pravno i stručno pitanje što čini se posebno dolazi do izražaja na području Federacije Bosne i Hercegovine.

Assistant Prof. Nevenko Vranjes, PhD

Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The Organization of local self-government in complex countries makes a very complex issue. The fact that Bosnia and Herzegovina represents an untypical organizational structure with several levels of government makes the problem bigger, indeed. Since local self-government in Bosnia and Herzegovina is under supervision of its entities, this article analyses the organization of the ones in Republic of Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina and Brcko District of Bosnia and Herzegovina. Theoretical and positive legal regulations of local self-government, as well as the analysis of their mutual implication are the point this article starts with. Also paper analyses the actual position of local self-government in Bosnia and Herzegovina in comparison with European Charter of Local Self-Government. The analysis of organizational structure of local self-government in Bosnia and Herzegovina confirms that Local Self-Government derive from its constitutional structure. Moreover, it has the same political problems as the state itself.

In other words, actual political and legal ambience is unsuitable for development of local self-government in Bosnia and Herzegovina.

Key words: decentralization, local self-government, Bosnia and Herzegovina, administrative units, municipality and city.