

UDK: 342.25(497.15+4)
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 33–34, стр. 275–282
Изворни научни рад

mr Muhamed MUJAKIĆ¹

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I NJENA PRIMJENA U BOSNI I HERCEGOVINI

ABSTRACT

Local self-government is an undeniable value and a component of every modern and democratic political system. The most important legal document regulating this matter is the European Charter on local self-government which was ratified by Bosnia and Herzegovina in 1994. Local self-government is often defined as a right and capability of the local self-government units to regulate and manage certain public affairs on its own responsibility and in the best interest of local population. Contrary to the state administration, with which the issues of local self-government are often compared and which is characterized by hierarchical relations and centralization, main characteristics of local self-government are autonomy and independence, decentralization and democratization. Behind the acts of public (state) administration are obligations and compulsion, behind the acts of local self-government there is often freewillingness. The laws which regulate local self-government exist on cantonal and entity, but rather not on the state level.

Keywords: Local self-governance, European Charter on local self-governance, municipality, Bosnia and Herzegovina.

Svrha Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Pravo na lokalnu samoupravu se smatra bitnim obilježjem demokratskih odnosa. Stepem demokratičnosti određene države i društvene zajednice možemo mjeriti i prema širini i garancijama lokalne samouprave. To pravo

¹ Direktor Pravnog instituta u Bosni i Hercegovini, Sarajevo.

dobiva i međunarodni karakter i zaštitu i time postaje dio univerzalnih demokratskih vrijednosti. Da bi se pravo na lokalnu samoupravu smatralo bitnim obilježjem demokratskih procesa na nivou Vijeća Evrope usvojen je evropski standard kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (European Charter of Local Self-Government ETS No. 122) koju je Savjet Evrope usvojio 15.10.1985. godine (u formi konvencije).² Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nastala je u okviru Vijeća Evrope. Izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka, pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacрта kojeg je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi. Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi putem dokumenta u kojem su objašnjeni principi na koje su se svojim potpisom obavezale sve demokratske države Evrope, predstavljaju dugogodišnju težnju organa lokalne samouprave. Još 1957. godine uspostavljena je Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi, a 1994. godine transformisana je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.³ Procesu usvajanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prethodila je duga i složena procedura koja je kroz razne oblike i forme od deklaracije došla do povelje. U svojoj funkciji čuvara ljudskih prava i principa demokratske vlasti, Savjet Evrope od svog osnivanja ima opredjeljenje da jedan od najznačajnijih pravaca postizanja tog cilja jeste razvoj i zaštita lokalne samouprave. Još je 1968. godine tadašnja Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi inicirala i predložila komitetu ministara Vijeća Evrope da usvoji Deklaraciju principa lokalne autonomije.⁴ Nakon ove inicijative trajali su kontinuirani naponi da se donese odgovarajući evropski međudržavni dokument o lokalnoj samoupravi, koji bi pokazivao neophodnu fleksibilnost u odnosu na razlike u ustavnim rješenjima pojedinih zemalja, ali i dao jasna i sigurna rješenja za osiguravanje njenog razvoja i zaštite za obaveze država članica u tom smislu. Nakon višedecenijske aktivnosti u tom pravcu Odbor ministara Vijeća Evrope je u junu 1985. godine i usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.⁵ Osnovna funkcija Evropske povelje

² Internet: <http://www.conventions.coe.int>. Vidjeti: Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, str. 381; Neđo Miličević i dr. *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Sarajevo 2001. str. 44.

³ Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

⁴ Muhamed Ibrahimović, *Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Sarajevo 2004, str. 14.

⁵ Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, op. cit., str. 29.

o lokalnoj samoupravi⁶ jeste da umanju nedostatak zajedničkih evropskih standarda za određivanje i očuvanje prava lokalnih vlasti, koje su najbliže građanima i da im omogući da efikasno učestvuju u odlučivanjima koja se odnose na njihovo svakodnevno okruženje.⁷ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi multilateralni i međudržavni pravni instrument koji definiše i čuva principe lokalne samouprave kao jednog od stubova demokratije.⁸ Povelja obavezuje strane na primjenu osnovnih pravila kojima se garantira politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Stoga ona na evropskom nivou, predstavlja izraz političke volje da se na svim nivoima teritorijalne uprave principima odbrane demokracije da suština, jer od svog osnivanja Savjet Evrope smatra svojom dužnošću očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu. U njoj je otjelovljeno uvjerenje da se stepen samouprave, koji uživaju lokalni organi vlasti, može smatrati testom prave demokracije.⁹ Po nama Evropska povelja predstavlja neporecivu vrijednost koja se mora implementirati u Bosni Hercegovini ali i državama u regionu jer predstavlja evropski standard. Ako Bosna i Hercegovina, a i države iz regiona teže evropskim integracijama, a mi inače kažemo da teže, onda je i ovo svakako jedan važan dokument i instrument na tom putu.

Sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sastoji se iz tri dijela. Preambula sa kojom započinje Povelja sadrži osnovne ciljeve koji se žele postići. Težnja je da se uspostave zajednički evropski standardi kojima se osiguravaju prava i odgovornosti lokalnih vlasti. U preambuli se navodi da su lokalne vlasti osnovni temelji svakog demokratskog društva, te da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, čije ostvarenje je upravo moguće na lokalnom nivou. U preambuli se ističe potreba za demokratskom izgradnjom lokalnih organa vlasti sa visokim stepenom autonomije u vršenju iste. Prvi dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi postavlja osnovni princip na kome se zasniva lokalna

⁶ Komentar Evropske povelje dali su: Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., *Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar*, Sarajevo 2004. str. 469-481.

⁷ Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, op. cit, str. 29.

⁸ Ibid, str. 30.

⁹ Publikacija „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”, Savjet Evrope i Misija OSCE u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2003, str. 19.

samouprava. Ovaj princip podrazumjeva da će lokalna samouprava u zemljama potpisnicama biti regulisana zakonom, ili ustavom države članice.¹⁰ Ovaj polazni princip zapravo predviđa da će lokalna samouprava u pojedinim zemljama biti uređena zakonom, s tim što se smatra poželjnim da se ova pitanja urede i samim ustavom. Povelja daje i definiciju lokalne samouprave: Lokalna samouprava podrazumjeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim dijelovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.¹¹ Sljedeći princip odnosi se na djelokrug lokalne samouprave. Ovaj princip podrazumjeva da prava i dužnosti lokalnih vlasti moraju biti regulisani ustavom ili statutom. To ne sprečava da određena prava i odgovornosti za specifične zadatke ne budu prenesena na lokalne vlasti u skladu sa zakonom. Lokalna vlast je na svom prostoru najstarija i konačna, te je potrebno, u interesu jasnoće i pravne sigurnosti da njihove kompetencije budu pravno utemeljene ustavom, ili statutom, kao aktima kojima to treba regulisati. Ovaj princip znači da se u organizaciji vlasti polazi “odozdo” što znači od nižeg nivoa vlasti ka višem. Slijedeći princip odnosi se na javne poslove, koje po pravilu treba da vrši vlast koja je najbliža narodu. Važan princip svakako je i obaveza da lokalne vlasti moraju biti konsultirane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču. Važan princip je i mogućnost lokalnih vlasti da određuju vlastite interne upravne strukture u cilju efikasnog rukovođenja upravom, tj. odgovarajuća organizacija uprave.¹² Jedan od principa je osiguranje slobodnog vršenja funkcija izabranih lokalnih funkcionera. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi tretira i pitanje upravnog nadzora nad radom lokalnih organa vlasti i zakonske zaštite lokalne samouprave.¹³ Važna pretpostavka za postojanje i funkcionisanje lokalne samouprave je njeno finansiranje. Lokalne vlasti moraju imati pravo na odgovarajuće izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja. Bez značajnije finansijske i materijalne

¹⁰ Član 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gdje je to moguće – ustavom). U kontekstu ovih preporuka Evropske povelje važno je napomenuti da je u kontekstu ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini važno uvrstiti principe lokalne samouprave u novi Ustav Bosne i Hercegovine ili postojeći putem amandmana.

¹¹ Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.

¹² Član 6. Ibid; Videti: Ljubiša Marković *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2004, str. 20.

¹³ Član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.

autonomije cjelokupan koncept i funkcionisanje lokalne samouprave gubi na značaju. Teži se uspostavi adekvatnog odnosa između finansijskih sredstava koja stoje na raspolaganju i zadatka koje organi lokalne vlasti izvršavaju. Shodno ovom principu, lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja kojima mogu raspolagati u okviru svojih ovlaštenja. O ovom principu će biti još riječi. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti treba potjecati od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti imaju pravo da utvrđuju stope.¹⁴ Poseban princip koji predviđa Povelja je pravo lokalnih vlasti na međusobnu saradnju i udruživanje. U cilju saradnje, kao i vršenja poslova od zajedničkog interesa lokalne vlasti se mogu udruživati sa drugim lokalnim vlastima.¹⁵ Važan princip je i zakonska zaštita lokalne samouprave. U cilju slobodnog obavljanja svojih dužnosti, kao i poštivanja načela lokalne samouprave, lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva koja su predviđena ustavom ili zakonom.¹⁶ Drugi dio Povelje sadrži odredbe koje se odnose na opseg obaveza koje preuzimaju potpisnice. Povelja traži balans između principa Povelje i pravnih i institucionalnih razlika koje postoje među evropskim zemljama. Principi lokalne samouprave koji su sadržani u Povelji odnose se na sve nivoe lokalne vlasti u svakoj državi potpisnici. Treći dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe vezane za potpisivanje, stupanje na snagu, otkazivanje kao i notifikaciju.

Primjena Evrpske povelje o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je još 1994. godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi kao najvažniji evropski dokument iz ove oblasti te je Evropska povelja na taj način postala dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Ova činjenica na neki način ublažava nedostatke, odnosno pravne praznine i nepostojanje propisa o lokalnoj samoupravi na nivou Bosne i Hercegovine. Važna činjenica koja se tiče Evropske povelje jeste da je Bosna i Hercegovina od 2002. godine postala članica Vijeća Evrope, a također je pristupila integracijskim procesima ka pristupanju u članstvo Evropske unije. Međutim, iako je Bosna i Hercegovina potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, mada sva

¹⁴ Član 9. Ibid.

¹⁵ Član 10. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.

¹⁶ Član 11. Ibid.

ustavna i zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom.¹⁷

Trenutno, u Bosni i Hercegovini egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcionisanja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području Federacije Bosne i Hercegovine postoji 80 općina, a Republika Srpska je administrativno podjeljena na 62 općine. Brčko je zasebna administrativna jedinica – Distrikt. U Bosni i Hercegovini trenutno postoje i četiri grada, i to Sarajevo i Mostar u Federaciji Bosne i Hercegovine te Banja Luka i Istočno Sarajevo u Republici Srpskoj. Entitetskim zakonodavstvom obezbjeđen je normativni okvir, ali je unapređenje organizacije i funkcionisanje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem kod oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njezino normalno funkcionisanje. Tako prof. Zdravko Zlokapa smatra da sadašnje stanje lokalne samouprave najviše liči na “ono u Njemačkoj gdje je lokalna samouprava u nadležnosti saveznih jedinica – Länder, koje prema vlastitom nahođenju, spoznajama i iskustvu uspostavljaju sebi odgovarajuće strukture lokalne samouprave i propisuju im nadležnosti.”¹⁸ Konceptiju, stanje i razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini moguće je posmatrati samo u svjetlu karakteristika njenog državnopravnog uređenja, pravnog sistema i organizacije državne vlasti.¹⁹ Za adekvatno sagledavanje stanja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini potrebno je imati u vidu bar osnovne karakteristike državnopravnog uređenja, stanja pravnog sistema i organizaciju državne vlasti Bosne i Hercegovine. Ostvarivanje lokalne samouprave najdirektnije je uslovljeno daljnjom dogradnjom i funkcionisanjem pravnog sistema, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti, zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sve to postaje temeljna pretpostavka uspostavljanju i razvijanju općine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.

¹⁷ Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, op. cit., str. 385.

¹⁸ Zdravko Zlokapa *Kocka do kocke, dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Banja Luka 2007, str. 181.

¹⁹ Mile Dmičić, „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH”, u: *Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, Banja Luka 2008, str. 17.

U Federaciji Bosne i Hercegovine usvojen je Zakon o osnovama lokalne samouprave 1995. godine, a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi. Ovaj zakon je bio na snazi sve do 2006. godine. Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.²⁰ Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.²¹ U Republici Srpskoj prvi put usvojen je Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi još 1994. godine, pa novi 1999. godine i aktuelni 2004. godine, a čija je primjena počela od 2005. godine.²² Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske detaljnije se uređuje lokalna samouprava u ovom bosansko – hercegovačkom entitetu.²³ Novina u odnosu na stare zakone jeste nabranje principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, usklađivanje zakona s drugim važećim zakonima i dr. Ova nabranja principa Povelje su jedan mali ali važan iskorak u našem nacionalnom zakonodavstvu a u vezi primjene Povelje. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj je jednostepena, odnosno monotipska, u kojoj građani imaju određen stepen samostalnosti i sloboda u obavljanju određenih poslova, prava i dužnosti. Iako se lokalna samouprava ostvaruje u općini, Ustavom Republike Srpske data je mogućnost da se zakonom povjeri vršenje poslova lokalne samouprave i gradu.²⁴

Zaključna razmatranja

Ako se dobro prouči sadržaj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i trenutno stanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, možemo reći da naše usklađivanje sa ovim evropskim dokumentom nije u potpunosti izvršeno. Naime, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine adoptira standarde iz Povelje, dok ih Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske samo nabranja. Što se tiče same Povelje, ona zasigurno na nivou Evrope predstavlja dobar instrument za omogućavanje demokratskih

²⁰ “Službene novine Federacije BiH”, br. 51/06 od 06.09.2006. Videti: Kasim Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006. str. 386.

²¹ Član VI. 2. (1) Ustav Federacije BiH, neslužbeni prečišćeni tekst Ustava Federacije BiH u Kasim Trnka “Ustavno pravo”, Fakultet za javnu upravu, op. cit., str. 436.

²² “Službeni glasnik RS” br. 35/99, 20/01 i 51/01.

²³ “Službeni glasnik RS” br. 101/04, 42/05 i 118/05.

²⁴ Mile Dmičić *Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH u: Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, op. cit., str. 20.

odnosa. Prvi princip Povelje na žalost u Bosni i Hercegovini nije primjenjen a odnosi se na to da se lokalna samouprava u zemljama strankama, odnosno potpisnicama Povelje regulisati da se uvrsti u ustave i zakone, a u Bosni i Hercegovini, lokalna samouprava u Ustavu nije ni spomenuta kao ustavna kategorija. Također, na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji ni državni zakon o lokalnoj samoupravi. Što se tiče finansiranja lokalne samouprave kao principa Povelje on također nije adekvatno implementiran u Bosni i Hercegovini ili je pak različito uređen način finansiranja lokalne samouprave. Naše mišljenje je da je neophodno što skorije uskladiti Ustav Bosne i Hercegovine sa Evropskom poveljom na način da se odredbe o lokalnoj samoupravi postave kao ustavna kategorija de constitutione ferenda, a da se na nivou države Bosne i Hercegovine donese okvirni zakon o lokalnoj samoupravi koji bi ovu materiju detaljno uredio de lege ferenda.

IZVORI

- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Internet, <http://www.conventions.coe.int>.
- Mile Dmičić, „Lokalna samouprava u ustavnim promjenama u BiH”, u: *Platforma BiH Ustavne promjene u BiH*, Banja Luka 2008.
- Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006.
- Zdravko Zlokapa, *Kocka do kocke, dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Banja Luka 2007.
- Ljubiša Marković, *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo 2004.
- Muhamed Ibrahimović, *Političko pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Sarajevo 2004.
- Neđo Miličević i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Sarajevo 2001.
- Trnka K., Miličević N., Simović M., Dmičić M., *Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi-komentar*, Sarajevo, 2004.
- “Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”, Savjet Evrope i Misije OSCE u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2003.