

PRAVNI OKVIRI REGULIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Doc.dr. Selim Hasović
Internacionalni univerzitet Travnik

Apstrakt: Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine je dio lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini uz lokalnu samoupravu Srpske Republike i Distrikta Brčko naslonjene na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od deset kantona koji opet imaju svoje ustave. Kantonizacija Bosne i Hercegovine je nastala u Vašingtonu u SAD-u. Pravni okviri su Ustav Bosne i Hercegovine (Dejtonski ustav), Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ustavi kantona, Zakon o osnovama lokalne samouprave, Zakon o lokalnoj samoupravi kantona i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Najniži nivo lokalne samouprave u prethodnoj državi SFRJ a čija je ravnopravna članica Bosna i Hercegovina je mjesna zajednica, dok je sada u Bosni i Hercegovini najniži nivo lokalne samouprave općina. Treba istaći da je Ustav Bosne i Hercegovine (Dejtonki Ustav) sačinjen na međunarodnom ugovoru, a što je novina u svijetu i literaturi, a što predstavlja nosens.

Ključne riječi: država, uprava, ustav, zakon, lokalna samouprava, republika, općina, budžet, organi samouprave, statut, program, izvještaj, organi uprave, mandat, izvršna vlast, zakonodavna vlast, općinski načelnik, pravni sistem, općinsko vijeće, gradsko vijeće, gradonačelnik, prednact, nact, prijedlog, odluka, zaključak, naredba i dr.

LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL SELFGOVERNMENT IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: As the title “Legal Framework of Local Self- Government in the Federation of Bosnia and Herzegovina“ suggests, this book is about the local self-governance in the Federation of Bosnia and Herzegovina solely. For those who are interested in this type of reading and to make it clearer for them, there may be noted that only the larger BiH Entity – the Federation of Bosnia and Herzegovina – as a part of the State of Bosnia and Herzegovina is object of this workpaper. The smaller BiH Entity – Republica Srpska and the District Brčko are also parts of the State of BiH but this time they were not the subject. The author's intent was to elaborate this time and in his manner the larger Entity solely – the Federation of Bosnia and Herzegovina. This is about legal status of the municipalities, as well as about jurisdiction of the municipal executive and legislative authorities, those being governed by:

1. European Charter of Local Self-Government
2. Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina
3. Constitutions of the Cantons
4. Law on Basic Elements of Local Self-Government and
5. Law on Local Self-Government of the Cantons.

Therefore, the above are five key documents governing the selfgovernment status in the entity the Federation of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, constitution, law, municipality, mayor, municipal council, mandate, status, unit, organ, executive, legislative, authority

UVOD

Pravni okvir reguliranja lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine zasnovan je na Dejtonskom Ustavu. Treba istaći da je Ustav Bosne i Hercegovine nastao u Dejtonu na međunarodnom ugovoru. Potpisnici - garanti ovog ugovora su naše susjedne države Hrvatska i Srbija. Ovo je prvi put da se u historiji država ima ustav na međunarodnom ugovoru, što predstavlja nosens.

Dejtonskim Ustavom Bosna i Hercegovina je cjelina od dva entiteta i Distrikta Brčko. Entiteti su Federacija Bosne i Hercegovine i Srpska Republika. Oba entiteta kao distrikt imaju ustave. Entitet koji sada opserviram je Federacija Bosne i Hercegovine koja ima deset kantona. Kantonizacija Federacije je urađena u Vašingtonu. Svaki kanton ima također svoj ustav.

Lokalna samoprava Federacije Bosne i Hercegovine je komparirana sa lokalnom samoupravom prethodne države SFRJ u kojoj je Bosna i Hercegovina bila ravnopravna članica.

Treba istaći da je u predhodnoj državi Bosni i Hercegovini ravnopravnoj članici najniži nivo lokalne samouprave bila mjesna zajednica. Sada najniži nivo lokalne samouprave je općina. Lokalna samoprava u Federaciji Bosne i Hercegovine je također, usaglašvana sa Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi. I na kraju lokalna samoprava u Federaciji Bosne i Hercegovine je zasnovana na Djejtionskom Ustavu, ustavima kantona i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Pravni status općina, kao i nadležnost općinske izvršne i zakonodavne vlasti je uređen:

1. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi,
2. Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine,
3. Ustavima kantona,
4. Zakonom o osnovama lokalne samouprave i
5. Zakonom o lokalnoj samoupravi kantona.

Poseban akcent ću staviti na Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je, kao takav usvojen u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, počev od 15. marta 2005. godine je upućen na

javnu raspravu svim općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

PRAVNI STATUS OPĆINA PROPISAN USTAVOM FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Na svojoj sjednici održanoj 30. marta 1994. godine Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine je proglasila Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Znači, Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine kao najviši zakonodavni organ je u navedenom ustavu u poglavlju VI. posebno razradila općinsku vlast. Kako slijedi tako je odredbama ovog poglavlja određeno:

OPĆINA

U općini se ostvaruje lokalna samoprava. Općina ima statut koji mora biti u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom. Svaka općina utvrđuje svoje nadležnosti:

1. poduzima sve potrebne mjere u cilju osiguranja zaštite prava i sloboda utvrđenih u članovima II. A. 1. do 7. i u instrumentima navedenim u Aneksu.
2. vodi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u općini.
3. konstitutivni narodi i pripadnici ostalih bit će proporcionalno zastupljeni u općinskim organima vlasti. Takva zastupljenost će odražavati popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. u skladu sa članom IX. 11. a ovog ustava.¹⁰⁶

IZVRŠNO I ZAKONODAVNO TIJELO

U skladu sa zakonom općina ima općinsko vijeće i općinskog načelnika.

Mandat članova općinskog vijeća i općinskog načelnika je četiri godine. Demokratskim putem bira se općinsko vijeće i općinski načelnik na neposrednim i tajnim izborima na cijelom području općine na način utvrđen zakonom. U skladu sa zakonom, svaki birač može biti biran za općinskog vijećnika i općinskog načelnika.

¹⁰⁶ Ažurirano u skladu sa usvojenim i objavljenim Amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Predsjedavajući općinskog vijeća i općinski načelnik, u općinama i općinskim vijećima višenacionalnog sastava ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda odnosno iz reda ostalih, izuzev u onim općinama u kojima jedan konstitutivni narod čini više od 80% stanovnika prema posljednjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini.

OPĆINSKO VIJEĆE (ZAKONODAVNA VLAST):

Općinsko vijeće:

1. priprema i usvaja dvotrećinskom većinom glasova statut općine,
2. usvaja općinski budžet i donosi propise o oporezivanju i na drugi način osigurava potrebno finansiranje koje nisu osigurali kantonalna ili federalna vlast, i
3. donosi i druge propise o izvršenju općinskih nadležnosti.

Općinsko vijeće donosi svoj poslovnik o radu koji mora biti u skladu sa kantonalnim i federalnim zakonodavstvom i osigurava uvjete za izbor općinskog načelnika.

Prema svom poslovniku općinsko vijeće zasjeda javno, izuzev u izuzetnim okolnostima i vodi zapisnike o donesenim odlukama. Svi propisi doneseni od općinskog vijeća stupaju na snagu kada se objave u službenim glasilima.

OPĆINSKI NAČELNIK (IZVRŠNA VLAST)

Općinski načelnik nadležan je za:

1. provođenje općinske politike, izvršavanja općinskih propisa i delegiranih ili prenesenih nadležnosti općini od kantonalne i federalne vlasti,
2. imenovanje i smjenjivanje općinskih službenika-činovnika,
3. podnošenje izvještaja općinskom vijeću i javnosti o provođenju općinske politike o svojim aktivnostima, i
4. osiguranje saradnje općinskih službenika sa ombdusmenima.

PRAVNI STATUS OPĆINA UREĐEN ZAKONOM O OSNOVAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Na sjednici od 19. septembra 1995. godine Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine je proglasila Zakon o osnovama lokalne samouprave (u daljem tekstu: Zakon). Navedeni zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u «Službenim novinama Federacije BiH» br. 6/95, od od 8. novembra 1995. godine, a na snagu je stupio osmog dana od dana objavljivanja. Ovaj zakon je važeći zakon u Federaciji BiH s tim da je nacrtom Zakona o principima lokalne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđeno da će njegovim stupanjem na snagu prestati važiti primjena Zakona o osnovama lokalne samouprave. Ovim zakonom je određeno da je općina jedinica lokalne samouprave. Tako se ističe da je u članu 6. Zakona općina pravno lice, da ima statut i da se statutom općine detaljnije uređuje njen samoupravni djelokrug.

Odredbom člana 8. je određeno da će se u okviru samoupravnog djelokruga u općini prvenstveno:

1. u skladu sa Ustavom osigurati uvjeti za poštivanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda.
2. osigurati lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, radu i zapošljavanju, socijalnoj skrbi, kulturi, fizičkoj kulturi i sportu, zaštiti životinja i zaštiti bilja, ako to zakonom nije drugačije određeno,
3. od značaja za općinu i njen razvoj voditi urbanističko stambenu politiku,
4. upravljati općinskom imovinom,
5. obavljati komunalne i druge uslužne djelatnosti te lokalne infrastrukture,
6. voditi brigu o turističkim resursima općine,
7. osiguravati korišćenje i upravljanje lokalnim građevinskim zemljištem,
8. osiguravati uvjete za rad lokalnih radio i tv stanica,
9. osigurati javni red i mir i
10. urediti i druga pitanja.

**PRAVNI STATUS OPĆINA KOJE
PREDVIĐA NACRT
ZAKONA O PRINCIPIMA LOKALNE
SAMOUPRAVE U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Na sjednici Predstavničkog doma od 17. januara 2005. godine i sjednici Doma naroda od 15. marta 2005. godine Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je usvojio Nacrt Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Nacrt). S tim da će se u daljem tekstu napraviti kratak osvrt na sam nacrt i istaći da ne mora značiti da će odredbe Nacra biti usvojene u ovakvom tekstu. Predviđena je široka javna rasprava vezana za sam tekst Nacrta, jer su se prema našim saznanjima pojavile neke primjedbe u pogledu teksta nacrta.

JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

U članu 3. Nacrta predviđeno je da su općine i gradovi jedinice lokalne samouprave u kojima se organizira i ostvarije lokalna samouprava. Općina je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja prirodnu, geografsku, ekonomsku i društvenu cjelinu, a koji čini jedno ili više naseljenih mjesta međusobno povezanih zajedničkim interesima stanovništva koji su uvjetovani prostornom blizinom i komunikacijama (član 6. Nacrta). Također je zanimljiv član 7. stav 2. Nacrta koji predviđa da se općina čije urbano jezgro, u skladu sa urbanističkim planom, ima najmanje 10. 000 stanovnika, može proglasiti gradom. Odredbama člana 9. Nacrta je djelokrug nadležnosti jedinica lokalne samouprave u odnosu na važeći Zakon o osnovama lokalne samouprave znatno proširen.

**ORGANI JEDINICA LOKALNE
SAMOUPRAVE**

Predstavnički i izvršni organi su organi jedinica lokalne samouprave (član 12. Nacrta).

Predstavnički organi su:

- općinsko vijeće u općini, a u
- gradu – gradsko vijeće (član 13. stav 1. Nacrta).

Izvršni organi su:

- općinski načelnik u općini, a
- u gradu gradonačelnik (član 14. Nacrta).

**NADLEŽNOSTI PREDSTAVNIČKOG
ORGANA**

Članom 13. stav 2. Nacra predviđeno je da predstavnički organi vršenje funkcija vlasti vrši kroz kreiranje općinske i gradske politike i odlučivanje o pitanjima iz svoje nadležnosti, a posebno je nadležan za:

1. donošenje statuta lokalne jedinice samouprave na dvotrećinskoj većini glasova,
2. donošenje budžeta lokalne jedinice samouprave i usvajanje izvještaja o izvršenju budžeta.
3. donošenje razvojnih, prostornih i urbanističkih planova i programa, kao i provođenje planova.
4. donošenje propisa o taksama, naknadama i doprinosima jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom,
5. donošenje odluka o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinica lokalne samouprave,
6. donošenje odluka o zaduživanju.
7. donošenje programa uređenja građevinskog zemljišta,
8. donošenje plana korištenja javnih površina,
9. donošenja odluka o organizaciji mjesnih zajednica, ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta,
10. donošenje odluka o članstvu jedinica lokalne samouprave u organizaciji općina i gradova i udruživanju u savez i organizacije,
11. donošenje odluka o proglašenju praznika jedinica lokalne samouprave,
12. donošenju odluka o nagradama i priznanjima jedinica lokalne samouprave,
13. biranje i razrješavanje predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg predstavničkog organa,
14. obrazovanje organa uprave i službi za svoje potrebe, i potrebe organa uprave,
15. doprinosa i odlučivanje o zaduživanju jedinica lokalne samouprave,
16. raspisivanje referenduma,
17. usvajanje godišnjih izvještaja o radu izvršnog organa,
18. osnivanje preduzeća i ustanova za obavljanje poslova od interesa za jedinice lokalne samouprave,
19. donošenje poslovnika o svom radu,
20. vršenje i drugih poslova utvrđene poslovníkom i zakonom.

NADLEŽNOSTI IZVRŠNOG ORGANA:

Članom 15. Nacrta određeno da je izvršni organ jedinica lokalne samouprave posebno nadležan da:

1. predlaže odluke i druga opća akta predstavničkom organu za njihovu zakonitost,
2. odgovara za zakonitost akata koje donosi u okviru svoje nadležnosti,
3. izrađuje nacrt i podnosi predstavničkom organu na usvajanje prijedlog godišnjeg budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicijske programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući korištenje javnog zemljišta,
4. obavještava predstavnički organ o svim pitanjima iz svoje nadležnosti,
5. provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama predstavničkog organa, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata predstavničkog organa,

6. izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave,
7. donose pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave,
8. putem izvršnih organa rješava zahtjeve u skladu sa zakonom i drugim propisima,
9. realizira saradnju jedinica lokalne samouprave sa drugim općinama i gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i zaključcima predstavničkog organa i njegovih radnih tijela,
10. podnosi izvještaj predstavničkom organu o ostvarivanju politike jedinica lokalne samouprave i svom radu,
11. raspolaze novčanim sredstvima osiguranim u budžetu jedinica lokalne samouprave na način utvrđen statutom.

LITERATURA

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi,
2. Ustav Bosne i Hercegovine (Dejtonski Ustav)
3. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine,
4. Ustav SFRJ,
5. Ustavi kantona (10)
6. Zakon o osnovama lokalne samouprave i
7. Zakon o lokalnoj samoupravi kantona.