

UDK: 342.25 (497.6)
pregledni članak
primljen 09. siječnja 2003.

Mr. sc. Snježana Pehar, asistent
Pravnog fakulteta u Mostaru

LOKALNA SAMOUPRAVA I UPRAVA U FEDERACIJI BOSNI I HERCEGOVINI

U radu su analizirane ustavne i zakonske odredbe o pitanju lokalne samouprave i uprave u Federaciji Bosni i Hercegovini. Lokalna samouprava kao pokazatelj stupnja demokracije u jednoj državi i kriterij za prijam, odnosno njezin tretman u međunarodnim asocijacijama temelji se na odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi i odredbama Zakona o osnovama lokalne samouprave. Lokalna samouprava u Federaciji Bosni i Hercegovini suočena je s manjim nejasnoćama u razgraničenju mjerodavnosti između općine i viših razina vlasti, nesigurnim izvorima financiranja lokalnih vlasti, te neadekvatnim sustavom zaštite ustavnosti i zakonitosti u toj domeni, što još više usložnjava nepovoljne ukupne društvene prilike u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: lokalna samouprava i uprava F BiH, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Zakon o osnovama lokalne samouprave.

Lokalna samouprava kao civilizacijska tekovina koja je teorijski i praktično inkorporirana u sve suvremene demokratske političke sustave u svijetu, različito je shvaćana i razvijana veoma dugo i u vrlo različitim uvjetima. Zbog svega toga u teoriji i praksi ne postoji jedinstveno gledište o pojmu i značenju lokalne samouprave zbog čega se često pribjegava i njihovom opisnom određivanju.

Svaka država podijeljena je na uže teritorijalne jedinice ustrojstva državne vlasti. Odnosi tih teritorijalnih jedinica prema središnjim državnim tijelima utvrđuju se ustavom i zakonom, a mogu se izražavati u obliku:

- dekoncentracije
- decentralizacije i
- lokalne samouprave.

Dekoncentracija je oblik odnosa u kojem je na lokalna tijela zakonom i drugim propisima prenesen određeni skup ovlasti iz mjerodavnosti središnjih državnih tijela, ali se ta lokalna tijela i dalje nalaze u položaju pune hijerarhijske podređenosti prema tim državnim tijelima.

Decentralizacija je oblik odnosa u kojem je na lokalna tijela zakonom i drugim propisima prenesen određeni skup ovlasti iz mjerodavnosti središnjih državnih tijela, pri čemu se uspostavlja i izvjesna pravna samostalnost tih lokalnih tijela. To znači da lokalna tijela rade u skladu s propisima koje donose središnja tijela, ali u vršenju

poslova nisu hijerarhijski podređeni središnjim tijelima. Ipak, središnja tijela nadziru zakonitost postupanja lokalnih tijela pri obavljanju poslova prenesenih temeljem javnih ovlasti u njihov djelokrug, ali ne i svrhovitost njihovih odluka.

Lokalna samouprava je oblik odnosa u kojem lokalna tijela imaju najviši stupanj samostalnosti u obavljanju poslova iz svog djelokruga. Lokalna samouprava uključuje pravo imenovanja lokalnih tijela i dužnosnika, dok je pravo nadzora središnjih državnih tijela ograničeno na nadzor zakonitosti. Lokalna samouprava, kao politički oblik organiziranja građana u osnovne političko-upravne jedinice,¹ je institucija koja ima ustavni status i ustavom garantiranu samostalnost. Ta samostalnost se iskazuje u nekoliko značajnih činjenica:

- u pravu građana da neposredno biraju predstavničko tijelo lokalne zajednice,
- u organizacijskoj i personalnoj samostalnosti lokalnih institucija,
- u postojanju ustavom utvrđene samostalne funkcije u lokalnim poslovima,
- u postojanju samostalnosti u financijskoj sferi,
- u odsutnosti svakog administrativnog starateljstva,
- u postojanju pravnih okvira za zaštitu ustavnosti i zakonitosti u domeni prava lokalne samouprave i prava na lokalnu samoupravu.

Lokalna samouprava obuhvaća reguliranje pitanja i odnosa od lokalnog karaktera i čiji je prostor važenja teritorij određene lokalne zajednice. Poslovi provedbe zakona obično se odvajaju od lokalnih poslova i ne spadaju u područje lokalne samouprave, već ih obavljaaju tijela lokalne uprave.

Za razliku od lokalne samouprave, čija su glavna obilježja autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija lokalnu upravu karakterizira hijerarhijski odnos, tj. odnos podređenosti nižih tijela uprave višim i centralizacija u njihovu djelovanju.

Lokalna uprava je organizirana od strane državne vlasti a lokalna samouprava od strane građana na neposrednim izborima.

Kod lokalne uprave obavljanje povjerenih ovlasti je obvezujuće, dok je kod lokalne samouprave na dragovoljnom načelu i ostvarivanju lokalnih potreba i poslova od javnog značenja.

Tijela lokalne samouprave zadržavaju autonomnost i u slučaju kada vrše određene poslove koji su preneseni u njihovu mjerodavnost, temeljem javnih ovlasti od strane državnih tijela, te nisu u odnosu subordinacije naspram državnih tijela.

S obzirom na navedeno, za lokalnu samoupravu se može reći da je to "oblik odlučivanja i upravljanja u užim lokalnim zajednicama na užem teritoriju, neposredno od strane njezinih stanovnika ili od strane njihovih predstavnika koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih tijela. Ona je samostalno uređivanje i rješavanje životnih potreba stanovništva u određenim užim teritorijalnim okvirima, u formi organiziranog i od države autonomnog načina obavljanja tih djelatnosti".²

¹ N. Alagić: *Lokalna uprava i samouprava u kantonalnom zakonodavstvu Sarajeva*, 1996.

² N. Miličević, H. Pašić, A. Štitić, Z. Zlokapa, *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 1999. str. 12.

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije³ i razina vladavine najbližija građaninu, a ima ulogu predstavljati važnost i gledišta lokalnog.⁴

Oblici lokalne samouprave mogu se odrediti primjenom različitih kriterija diobe. Tako se sa stajališta organizacije upravljanja lokalnom zajednicom razlikuju četiri tipa lokalne samouprave:

- neposredno upravljanje samih građana,
- predstavnički oblik upravljanja organiziran na načelu podjele vlasti u obliku kabinetskog sustava,
- predstavnički oblik upravljanja organiziran na načelu podjele vlasti u obliku predsjedničkog, komisijskog i menadžerskog sustava;
- predstavnički oblik upravljanja organiziran na načelu podjele vlasti u obliku skupštinskog ili komitetskog sustava.

Sa stajališta stupnja lokalnih razina upravljanja, odnosno broja lokalnih zajednica, postoje jednostupanjski, dvostupanjski i trostupanjski oblici lokalne samouprave.

Sa stajališta regionalnog mjerila sve oblike samouprave moguće je svrstati u pet skupina:

- anglosaksonski,
- zapadnoeuropski,
- srednjoeuropski,
- skandinavski,
- istočnoeuropski.

Sa stajališta sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi postoje njezina dva oblika:

- neposredna lokalna samouprava, tj. neposredno sudjelovanje građana u upravljanju lokalnom zajednicom;⁵
- posredna lokalna samouprava, tj. posredno sudjelovanje građana, preko svojih izabranih predstavnika, u upravljanju lokalnom zajednicom.

Zadatak i dužnost tijela lokalne samouprave je da u svojem svakodnevnom djelovanju i aktivnostima razvijaju uvjete da čovjek, koji je zainteresiran za neko pitanje, sam i u zajednici s drugim ljudima, što je moguće u većoj mjeri ostvaruje svoj interes u svim oblastima svakodnevnog rada i života, ne očekujući da netko drugi umjesto njega i za njega rješava probleme koje on može riješiti i u čijem rješavanju treba sudjelovati.

Od razvijenosti demokratskih odnosa u lokalnoj zajednici ovisi u kojoj će mjeri čovjek htjeti iznositi svoja mišljenja i stavove te davati inicijative. Od takve, upravo čovjekove angažiranosti ovisi širina i dubina demokratskih procesa i rezultat rada lokalne samouprave. Takav humanistički, demokratski pristup tijela lokalne samouprave, takav način ostvarivanja djelokruga rada, takvo obostrano učenje demokraciji i humanizmu, takvo prakticiranje demokracije osigurat će svestrano

³ Gerry Staker: *Trends in European Local Government*; Local Government in Europe, edited by Richard Batley and Gerry Staker, Macmillan Press, 1991. str. 1.

⁴ Vidi: Z. Lauc: *Lokalna samouprava i načelo supsidijarnosti*, ZPF Mostar, br. XI, 1998. str. 56.

⁵ Neposredna lokalna samouprava javlja se još u ranom srednjem vijeku i predstavlja demokratskiji oblik sudjelovanja građana u vršenju javnih poslova. U Europi je najpotpuniji izraz dobila u Engleskoj, Švedskoj i posebno u Švicarskoj, ali značajno mjesto zauzima i u praksi SAD-a.

zadovoljstvo građana te punu afirmaciju lokalne samouprave u duhu Ustava i Europske povelje u lokalnoj samoupravi. Međutim, iako ne bi trebala biti sporna demokratska dimenzija lokalne samouprave i premda je ona u suvremenom ustrojstvu pravne države njezina temeljna institucija, ipak ni lokalna samouprava, kao ni država, sama po sebi ne proizvodi demokratsku klimu i ne osigurava jednaka demokratska prava i slobode svim svojim građanima.

Pravni dokumenti kojima se uređuje lokalna samouprava su: Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o osnovama lokalne samouprave.

EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Ustrojena na najboljim iskustvima neposredne demokracije Europe i svijeta, 1985. godine u Strasbourgu donesena je Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

U tom dokumentu zemlje članice Vijeća Europe ističu da donose Povelju o lokalnoj samoupravi s ciljem da postignu još veće jedinstvo među članicama na očuvanju i učvršćivanju zajedničkih ideala izgradnje općeg jedinstva demokratske zajednice europskih država.

Europsku povelju o lokalnoj samoupravi potpisale su 32 zemlje, a 25 zemalja ratificiralo, od ukupno 40 članica Vijeća Europe. Ona predstavlja prvi multilateralni pravni instrument koji definira i štiti načela lokalne samouprave. Povelja je imala značajan utjecaj na razvoj demokracije u zemljama centralne⁶ i istočne⁷ Europe, ali i utjecaj na svjetsku razinu.⁸ Utvrđujući smjernice razvoja lokalne samouprave, ona jamči osnove lokalne demokracije i poštivanje ljudskih prava u dotičnoj državi. Povelja se sastoji iz tri dijela. Prvi dio čine temeljna načela i ciljevi na kojima se temelji lokalna samouprava. Drugi dio se odnosi na opseg obveza u koje ulaze strane – potpisnice, a treći dio sadrži završne odredbe uobičajene za međunarodne pravne dokumente.

Temeljna načela Povelje

U europskoj Povelji o lokalnoj samoupravi utvrđena su načela na kojima se odvija decentralizacija i demokratizacija državne vlasti te gradi lokalna samouprava kao osnovica cjelokupnog demokratskog državnog ustrojstva u svim europskim državama koje su je potpisale i na čije su se ostvarivanje obvezale.

Ističe se pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovi vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.⁹

⁶ Vidi: *Report on situation of lokal democracy in member countries*, Strasbourg, 28. May 1997, by Mr. Alain Chenord.

⁷ Vidi odgovarajuća Izvješća zemalja CEEC.

⁸ Vidi: *International Union of Lokal Authorities*, The World Wide Declaration of Lokal Self Government.

⁹ Članak 3. st. 1.

Nadalje se ističe da će ovo pravo lokalne vlasti vršiti putem savjeta ili skupštine, sastavljenih od članova izabranim na slobodnim izborima, tajnim glasovanjem, na temelju neposrednog općeg, za sve jednakog, biračkog prava.

Ovo pravo neće ni u kom slučaju derogirati zborove građana, referendumne ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju tamo gdje su oni predviđeni statutom.¹⁰

Lokalne vlasti će u granicama zakona imati puno diskrecijsko pravo provoditi svoje inicijative u vezi sa svim stvarnim, koje nisu isključene iz njihove mjerodavnosti, niti stavljene u mjerodavnost neke druge vlasti.¹¹ Prava povjerena lokalnim vlastima će, u pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – središnje ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim Zakonom.¹²

Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti bit će utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međutim, ne sprječava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke u skladu sa zakonom.¹³

U slučajevima prenošenja ovlaštenja sa središnjih ili regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će u što je moguće većoj mjeri biti dopušteno da prilagođavaju njihovu provedbu u lokalnim uvjetima.¹⁴

Što se tiče zaštite granica lokalne vlasti, Povelja štiti pravo lokalnih zajednica da se razvijaju u granicama danog teritorija.

Teritorijalne granice djelovanja lokalnih vlasti mogu se mijenjati samo uz prethodno konzultiranje građana ili na referendumu.¹⁵

Lokalne vlasti će imati mogućnost određivati vlastitu upravnu strukturu u cilju njezine prilagodbe lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave, a sve u mjeri u kojoj to nije u sukobu s općim statutarnim odredbama.¹⁶

Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti može se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim Ustavom ili Statutom.¹⁷ Svaki oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti će, u pravilu, imati za cilj jedino osigurati usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima.

Radi osiguranja ekspeditivnosti u obavljanju ovih poslova koji su delegirani lokalnim vlastima, upravni nadzor vrše viša razina vlasti.¹⁸

Među odredbama Povelje važno je za funkcioniranje lokalne samouprave, sloboda obavljanja funkcije izabranih lokalnih funkcionara i osiguravanje materijalnih uvjeta za uspješno obavljanje svojih funkcija. Zakonom, odnosno statutom, potrebno je utvrditi poslove i funkcije koje ne mogu obavljati izabrani lokalni predstavnici, odnosno koji nisu u skladu s obavljanjem poslova i zadataka zbog kojih su ih građani izabrali (članak 7. Povelje). Što se tiče izvora financiranja, lokalne vlasti imaju pravo na vlastite izvore financiranja, kojima će se raspolagati slobodno u sklopu vlastitih ovlaštenja.¹⁹

¹⁰ Članak 3. st. 2.

¹¹ Članak 4. st. 2.

¹² Članak 4. st. 4.

¹³ Članak 4. st. 1.

¹⁴ Članak 4. st. 5.

¹⁵ Članak 5.

¹⁶ Članak 6. st. 1.

¹⁷ Članak 8. st. 1.

¹⁸ Članak 8. st. 2.

¹⁹ Članak 9. st. 1.

Potreba zaštite finansijskih slabijih lokalnih vlasti nalaže uspostavu odgovarajućih postupaka ili mjera finansijske samouprave. Kako ustrojstvo lokalnih demokracija još nije okončano, a niti je osiguran položaj lokalnih zajednica, potrebno je zakonodavstvom Federacije definirati i regulirati položaj lokalnih zajednica, te jamčiti i osigurati kompetencije lokalnih vlasti. Kantonalnim zakonodavstvom treba utvrditi i razraditi osnove razvoja lokalne samouprave, te osigurati učvršćivanje demokracije i zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Načela, prava i obveze lokalnih demokracija moraju biti regulirani normama koje su starije od zakona. Zaštita lokalne samouprave mora se jamčiti i osiguravati od najviših pravosudnih organa, kao pravo koje proizlazi od zajedničkog naslijeđa. Mi u cijelosti treba da prihvatimo poruke i načela o europskoj sigurnosti, te da se i na ovim našim prostorima uspostavi duh europske suradnje.

USTAVNI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

U Ustavu F BiH utvrđeno je da je Federacija jedan od dva entiteta od kojih se sastoji država Bosna i Hercegovina. Sastoji se od federalnih jedinica, za koje je izričito konstatirano da su jednake u pravima i odgovornostima. Radi se o deset kantona – županija koji se međusobno jako razlikuju – po veličini, broju stanovnika, razvijenosti i dr.

Kantoni imaju svoj Ustav, raspolazu širokim pravima na samoorganiziranje, imaju veliku samostalnu mjerodavnost i značajno participiraju u ostvarivanju ustavotvorne i zakonodavne mjerodavnosti Federacije. Osnovna načela na kojima se temelje prava, dužnosti i odgovornosti kantona su:

- obveza poštivanja Ustava Bosne i Hercegovine i općih načela međunarodnog prava;
- obveza suglasnosti ustava, zakona i drugih propisa kantona s Ustavom Federacije;
- obveza da svoje mjerodavnosti izvršavaju vodeći računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u svakoj općini;
- mogućnost da na općinu i grad na svome teritoriju prenese ovlaštenja u vezi s obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i karitativnom djelatnošću, te radijem i televizijom;
- obveza da mjerodavnost iz prethodne alineje prenese na općinu, odnosno grad, ako nacionalni sastav te općine, odnosno grada nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini;
- obveza poduzimanja svih potrebnih mjera za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđenih u Ustavu Federacije i obveza djelovanja u skladu s ovim ustavom;
- mogućnost da pod određenim uvjetima, zaključuje i međunarodne sporazume.

Prema ustavnim rješenjima, u Federaciji Bosne i Hercegovine postoje tri osnovna modela, kojima se usklađuju i razgraničavaju mjerodavnosti između Federacije i federalnih jedinica, i to: isključiva mjerodavnost Federacije i isključiva mjerodavnost kantona i zajednička ili mješovita mjerodavnost Federacije i kantona, koja sadrži paralelnu i konkurentnu zakonodavnu mjerodavnost.

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, organi kantona su: zakonodavno tijelo (sastoji se od jednog doma), izvršna vlast (predsjednik kantona i vlada kantona) i kantonalno sudstvo. Broj poslanika u zakonodavnom tijelu utvrđuje se u odnosu na nacionalnu strukturu stanovništva (od 30 do 50 poslanika), a personalni sastav vlade, kantonalne policije i kantonalnog sudstva mora odražavati nacionalnu strukturu stanovništva dotičnog kantona.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine izričito utvrđuje da se u općini ostvaruje lokalna samouprava. Međutim, ovim ustavom zapravo nije određena mjerodavnost općine, osim što se ona donekle može izvoditi iz drugih ustavnih odredaba, prvenstveno i kantonalnoj vlasti. Tako je određeno da svaki kanton može delegirati svoje mjerodavnosti vezano za obrazovanje, kulturu, turizam, lokalno poslovanje i dobrotvorne aktivnosti, radio i televiziju općinama na svome teritoriju, a dužan je to učiniti prema općinama čije većinsko stanovništvo, po nacionalnoj strukturi, nije stanovništvo koje čini nacionalnu većinu u kantonu kao cjelini.

Općina u sklopu samoupravnog djelokruga:

- poduzima sve potrebne mjere u cilju zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda građana, sukladno Ustavu;
- donosi Statut općine i odlučuje o promjenama Statuta;
- osigurava uvjete za uređenje prostora i vodi urbanističko stambenu politiku od značenja za općinu i njezin razvoj, te štiti i uređuje čovjekovu okolinu;
- osigurava javni red i mir i sigurnost ljudi i imovine;
- raspisuje referendum;
- raspisuje javni zajam i odlučuje o zaduženju (općine);
- vodi brigu o uređenju naselja, osigurava uspostavu i održavanje premjera i katastra zemljišta evidencije prava na nekretninama, kvalitetu stanovanja, komunalnih objekata, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalne infrastrukture;
- osigurava lokalne potrebe stanovništva u oblasti skrbi o djeci, obrazovanju i odgoju radu i zapošljavanju, socijalnoj skrbi, kulturi, tehničkoj kulturi, tjelesnoj kulturi i športu, ako zakonom nije drukčije određeno;
- osniva organe uprave i upravne organizacije i službe za potrebe općine i uređuje njihovu organizaciju i rad;
- obavlja poslove prenesene zakonom iz mjerodavnosti kantona i Federacije.

Općina ima svoj statut, koji mora biti u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom.

Svaka općina ima općinsko vijeće, čijim članovima mandat traje dvije godine. Svaki birač može biti biran za općinskog vijećnika, a biraju ih demokratskim putem birači na neposrednim i tajnim izborima na cijelom području općine. Birač ima pravo glasovati i za bilo koju stranku, a svaka stranka će dobiti broj vijećničkih mjesta razmjerno postotku osvojenih glasova od ukupnog broja važećih glasova.

Općinski načelnik zastupa općinu i nositelj je izvršne vlasti u općini. Mjerodavan je za:

- imenovanje, odnosno razrješavanje općinskih službenika;
- imenuje članove općinskog poglavarstva;
- provedbu općinske politike, izvršavanje općinskih propisa i delegiranih ili prenesenih mjerodavnosti općini od kantonalne i federalne vlasti;

- osiguravanje suradnje općinskih službenika s ombudsmanima;
- podnošenje izvještaja o primjeni općinske politike i aktivnosti općinskog vijeća.

Općina ima svoje sudove koji se mogu osnovati u suradnji s drugim općinama. Sam sustav utvrđuje da općinski sudovi imaju izravnu mjerodavnost za sve građanske i kaznene stvari, osim ako je ovim ustavom, kantonalnim ustavom, zakonom Federacije ili zakonom kantona, dio izravne mjerodavnosti prenesen na neki drugi sud. Istodobno u sklopu ustavnih mjerodavnosti zakonodavnog tijela kantona jedno od njegovih ovlaštenja je i utvrđivanje mjerodavnosti županijskih i općinskih sudova.

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine za područje dvije ili više općina koje su urbano ili teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne samouprave i uprave, u skladu s federalnim zakonom. Pored ovoga, za sjedište kantona s posebnim režimom je određeno da će se organizirati na osnovi istih načela, što znači da će ova mjesta (Mostar i Travnik) formirati kao gradovi. Uz to, donesen je poseban Amandman o organizaciji Sarajeva, u kome je određeno da se u Kantonu Sarajevo osniva grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine je utvrđeno da odgovornosti grada obuhvaćaju:

- poduzima sve potrebne mjere u cilju zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda građana sukladno Ustavu;
- donosi Statut grada i odlučuje o promjenama statuta;
- donošenje propisa iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i infrastrukture;
- uređivanju politike financiranja javnih službi;
- osniva organe uprave, upravne organizacije i službe potrebne gradu i uređuje njihovu organizaciju i rad;
- druge mjerodavnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno koje prenesu općine.

U gradu se obrazuje gradsko vijeće čiji sastav čini jednak broj vijećnika iz svake općine, a njihov broj, postupak izbora i trajanje mandata utvrđuje se statutom.

Mjerodavnosti gradskog vijeća su da: priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, bira gradonačelnika, donosi proračun grada i druge propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i vrši druga ovlaštenja utvrđena statutom.

Odgovornosti gradonačelnika odnose se na: imenovanje i smjenjivanje gradskih funkcionara, provođenje gradske politike i izvršavanje gradskih propisa, podnošenje izvještaja gradskom vijeću i javnosti o provedbi gradske politike i osiguranje suradnje gradskih funkcionara s ombudsmanima.

ZAKONSKO REGULIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Prihvaćajući Europsku povelju o lokalnoj samoupravi kao izvor za zakonodavstvo zemlje, Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine je 19. rujna 1995. godine donijela Zakon o osnovama lokalne samouprave, kojim se jamče određena načela lokalne samouprave utvrđuju samoupravni djelokrug općinskih organa, jamči financiranje i druga pitanja od značenja za funkcioniranje lokalne samouprave.

Načelnim ustavnim i zakonskim normama o općinskim vlastima i o lokalnoj samoupravi sankcionirana je autonomija lokalnih teritorijalnih subjekata, utvrđeno pravo na vlastitu upravu i financijsku samostalnost, pravo na vlastite izvore financiranja, utvrđeni okviri vršenja upravnog nadzora, te oblici povezivanja i udruživanja općina.

Iako se ustavom općina uspostavlja kao treća razina vlasti i kao politički oblik organiziranja građana, Zakon o osnovama lokalne samouprave i definiciji pojma lokalne samouprave prvenstveno polazi od samoupravnog organiziranja građana. Tako, prema odredbi čl. 3. Zakona o osnovama lokalne samouprave, pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo građana da preko neposredno izabranih organa sudjeluje u vođenju javnih poslova, osiguranju uvjeta za život i rad i zaštitu i unapređivanju njihovih zajedničkih interesa.

Javni poslovi koji se povjeravaju lokalnoj samoupravi, prema Zakonu o osnovama lokalne samouprave, utvrđuju se u sklopu samoupravnog djelokruga. Pod ovim zakonodavac zapravo podrazumijeva aktivnost lokalnih vlasti da vode brigu o djeci, obrazovanju i zapošljavanju, socijalnoj skrbi, kulturi, športu, turizmu, ako zakonom nije drukčije riješeno, ili da općina osigurava određene potrebe stanovništva, ali pri tomu određuje i instrumente za provedbu navedenih dužnosti.

Status lokalne samouprave, posebno općine, mora biti osiguran u najvišim aktima zemlje, moraju se jamčiti i osigurati prava i isključiva prava, koja se ne mogu uskraćivati niti ograničiti od centralnih-federalnih i regionalnih-županijskih organa vlasti (osim u slučajevima predviđenim zakonom), a o svim bitnim pitanjima, iz domene sustava lokalne samouprave, općine moraju biti konzultirane od federalnih i županijskih vlasti.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u odredbama Poglavlja VI. "Općinske vlasti" učvrstio je položaj i autonomiju općine kao i pravo općine da regulira odnose i samostalno donosi propise u izvršavanju općinskih mjerodavnosti. Općinu Ustav, također, čini odgovornom da osigura i štiti prava i slobode njezinih građana, te osigurava suradnju općinske uprave s ombdusmanima.

Konstrukcija Ustava Federacije, utemeljena na europskom konceptu decentralizacije vlasti i s veoma izraženim karakteristikama predsjedničkog sustava u vršenju vlasti strukturalno, koncepcijski i fragmentarno podređena je osiguranju i poštivanju najviše razine međunarodno priznatih prava i sloboda čovjeka i građanina.

Iako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u strukturi organizacije vlasti uspostavlja i treću razinu vlasti – općinsku vlast, nije općini povjerio mjerodavnosti i javne funkcije koje su neodvojive od samoupravne strukture općine i koji su najbliži građanima, što bi još više potvrdilo njezin autohtoni karakter i samoupravno svojstvo da javne poslove vrši suvereno i u vlastito ime.

Analizom odredaba o lokalnoj samoupravi u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i u kantonalnim ustavima može se dati opća ocjena da njezin pravni tretman u ovom entitetu ne ispunjava više zahtjeva Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovu ocjenu treba posebno promatrati u svjetlu činjenice da je mjerodavnost županije vrlo velika, a da je istodobno mjerodavnost općinskih vlasti ne samo mala nego i dosta nejasno definirana. Ona će očito biti utvrđivana županijskim zakonodavstvom, s tim što u njihovim ustavima, u pravilu, nema sigurnih kriterija kojima bi bila zaštićena načela o djelovanju lokalne samouprave utvrđeno u čl. 4.

Europske povelje. Također, evidentna je i ustavno-pravna nesigurnost izvora financiranja lokalnih vlasti jer to u najvećem stupnju ovisi od ponašanja županijskih vlasti. To znači da su pravni uvjeti vršenja funkcije lokalnih vlasti neadekvatni, što ima posebnu težinu u situaciji nepovoljnih ukupnih društvenih prilika u Bosni i Hercegovini.

Pravni tretman lokalne samouprave nije zadovoljavajući i znatno je ispod zahtjeva Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Ipak, ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi utjecat će da se i lokalna samouprava u našoj zemlji razvija u skladu s međunarodnim standardima te da stručnost i osposobljenost nositelja javne vlasti bude u skladu sa zahtjevima međunarodnog prava i potrebnog stupnja demokratizacije društva. Ipak, lokalnu samoupravu nije potrebno idealizirati, već zato što je u svojem funkcioniranju najbliža čovjeku, moraju je svi čimbenici (čovjek, njegove političke i društvene organizacije, društvene znanosti i država), usmjeravati i razvijati u skladu i na crti međunarodnih i europskih procesa kao najpogodniji i u današnjim uvjetima nezamjenjivi okvir funkcioniranja demokratske i decentralizirane pravne države.

THE LOCAL GOVERNMENT AND AUTHORITY IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The constitutional and legal decrees about the issue of the local government and authority in Federation of Bosnia and Herzegovina are analyzed in the work. The local government as an indicator of a level of democracy in one state and a criterion for the admittance or her treatment in international associations is based on decrees of the European charter about the local government and decrees of the Statute about the bases of the local government. The local government in Federation of Bosnia and Herzegovina is faced with many indistinctnesses in the demarcation of the jurisdiction between a district and higher levels of the authority, the insecure sources of financing of the local authorities and inadequate system of the protection of the constitutionality and legality in this domain which has special intensity in a situation of the unfavorable entire social circumstances in Bosnia and Herzegovina.

Key words: the lokal government and authority F BiH, the European charter about the local government, the Statute about the bases of the local government.