

UDK: 352/22
pregledni članak
primljen 27. 2. 2017.

mr. sc. Jasmin HUŠIĆ,
doktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

NAČELO KONSULTIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sažetak

U članku se obrađuje načelo konsultiranja lokalnih vlasti koje je utvrđeno u članu 4. stav 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Pored kratkog pregleda načina i prakse konsultiranja lokalnih vlasti u pojedinim državama Europske unije, autor ukazuje i na različite pristupe u tumačenju odredbe člana 4. stav 6. EPLS u pogledu njegove obligatorne primjene. Akcenat je stavljen na primjenu načela konsultiranja u praksi i na stav Ustavnog suda Federacije BiH o obvezi, mjeri i načinu na koji ovo načelo treba biti shvaćeno i praktično primijenjeno. Na kraju, autor zaključuje u kojim segmentima primjene ovog načela treba napraviti iskorak kako bi se unaprijedila zaštita prava na lokalnu samoupravu u Federaciji BiH, a samim tim i načelo konsultiranja lokalnih vlasti.

Ključne riječi: Europska povelja o lokalnoj samoupravi, načelo konsultiranja lokalnih vlasti, Federacija BiH, Ustavni sud Federacije BiH.

1. UVOD

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (*European Charter of Local Self-Government* – u daljem tekstu EPLS), kao jedan od zasigurno najznačajnijih međunarodnih dokumenata, utvrđuje značajne garancije prava na lokalnu samoupravu. Od dana kada je omogućeno pristupanje, odnosno ratifikacija i potpisivanje EPLS, 15.10.1985. godine, do danas 47 zemalja članica Vijeća Europe je istu ratificiralo. Neke od zemalja su to učinile uz određena ograničenja, bilo u pogledu pojedinih odredbi EPLS (član 12.), bilo u pogledu vlasti (član 13.) ili teritorija (član 16.) na koje se EPLS odnosi. BiH je ratificirala EPLS bez ograničenja.

Ustav BiH u članu III.3. utvrđuje da su opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta. U skladu sa Ustavom Federacije BiH u članu VII.3. međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u BiH i u Federaciji BiH, kao i opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva. Čak u slučaju neusuglašenosti međunarodnih ugovora/sporazuma i domaćeg zakonodavstva, prednost ima međunarodni ugovor/sporazum. Prema tome, EPLS u cijelosti je dio domaćeg zakonodavstva i u tom smislu se u potpunosti primjenjuje u BiH.

EPLS utvrđuje nekoliko načela lokalne samouprave. Najznačajnija načela su svakako: načelo decentralizacije, načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti, načelo sa-

moorganizacije, načelo, načelo „good governance“, načelo financiranja, načelo upravnog nadzora, načelo udruživanja, načelo pravne zaštite i načelo konsultiranja.

Decentralizacija (*decentralization*) podrazumijeva da pored centralnih organa vlasti postoje i drugi organi vlasti (decentralni), a koji u odnosu prema centralnim organima vlasti imaju određen stepen samostalnosti. Lauc Z. (2010), govori o dvodimenzionalnoj svrsi decentralizacije, jedna je „politička – prenošenje ovlasti i odgovornosti, čime se jača pozicija lokalne i regionalne samouprave“, a druga je „ekonomska – da se poveća djelotvornost i efektivnost ponajprije javnog sektora u pružanju javnih usluga“. Načelo decentralizacije se potvrđuje u više članova EPLS. Počevši od koncepta lokalne samouprave („...pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u okvirima zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova... član 3.), preko utvrđenog djelokruga lokalne samouprave (član 4.) do ograničenja upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti – načelo srazmjernosti (član 8.). EPLS u članu 9. utvrđuje i finansijsku (fiskalnu) decentralizaciju.

Načelo supsidijarnosti (*Principle of subsidiarity*) podrazumijeva da se donošenje odluka i obavljanje javnih poslova vrši na razini vlasti što bližoj građanima. EPLS, u članu 4. stav 3. uspostavlja ovo načelo, utvrđujući da će se javni poslovi u pravilu vršiti, prije svega, od onih vlasti koje su najbliže građanima. S tim u vezi je i Uputstvo br. R (95) 19 Komiteta ministara zemljama članicama o primjeni principa supsidijarnosti, koji je usvojen od strane Komiteta ministara 12.10.1995. godine na 545. sastanku zamjenika ministara. Načelo supsidijarnosti uspostavljeno je osnivačkim ugovorima i na razini EU. Pored toga, u EU je na snazi i Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Načelo proporcionalnosti (*Principle of proportionality*) podrazumijeva ograničenost djelovanja centralnih odnosno viših organa vlasti prema decentralnim organima vlasti na mjeru koja je proporcionalna interesu kojeg treba štiti. Ovo načelo uspostavlja EPLS u članu 8. stav 3. utvrđujući: „upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršit će se na način kojim će se osigurati da intervencija kontrolnog tijela bude u srazmjeri sa značajem interesa koji se štiti“.

EPLS implicira i načela dobre uprave (*good governance*). Tako već u Preambuli EPLS, članice Vijeća Europe (potpisnice EPLS) izjavljuju: „Imajući u vidu to da je cilj Vijeća Europe da postigne veće jedinstvo među svojim članicama u svrhu očuvanja i postizanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko naslijeđe; Uvjerene da postojanje lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da osiguraju upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima; Ocjenjujući da sve ovo podrazumijeva postojanje lokalne vlasti koje posjeduju demokratski obrazovane organe za donošenje odluka i raspolažu visokim stupnjem autonomije, u skladu sa svojim odgovornostima, i kojima stoje na raspolaganju odgovarajući putevi i načini da ove odgovornosti realiziraju, kao i sredstva potrebna za njihovu realizaciju“.

EPLS u članu 8. utvrđuje načelo upravnog nadzora (*Principle of administrative supervision*) Ovim načelom EPLS ograničava upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti na slučajeve i postupak koji je utvrđen u ustavu ili zakonu/statutu.

EPLS utvrđuje određena prava lokalnih vlasti na finansijsku samostalnost i stabilnost (*Financial resources*). Tako u članu 9. utvrđuje da lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja kojima će raspolagati slobodno u skladu sa svojim nadležnostima. Međutim, EPLS se ne zadržava samo na načelnom utvrđivanju prava na

vlastite izvore već utvrđuje da će ti izvori biti primjereni obavezama, te da lokalne vlasti imaju pravo na utvrđivanje lokalnih taksa i naknada. Također značajna je odredba člana 9. stav 5. EPLS koja obvezuje na uspostavljanje postupaka i mjera s kojima će se izjednačiti izvori financiranja financijski slabijih lokalnih vlasti, odnosno s kojima će se stvoriti pretpostavke da i lokalne vlasti koje nemaju dovoljno financijskih sredstava mogu obavljati svoje dužnosti ali bez mogućnosti da se suze prava lokalnih vlasti koje imaju u okviru svojih nadležnosti.

U članu 10. EPLS utvrđuje pravo udruživanja (*right to associate*), tj. pravo lokalnih vlasti da međusobno sarađuju i da se udružuju, a s ciljem vršenja poslova od zajedničkog interesa. Ovim članom EPLS utvrđuje i pravo lokalnih vlasti na saradnju sa lokalnim vlastima drugih zemalja.

Jedno od najznačajnijih načela koja su utvrđena EPLS je načelo konsultiranja lokalnih vlasti (*Consultation principle*). Kako bi smo sagledali značaj i shvatanje ovog načela u teoriji i praksi analizirali smo odredbe EPLS te ustavne i zakonske odredbe u pojedinim zemljama EU. Pored toga, kroz analizu prakse Ustavnog suda Federacije BiH istražili smo odnos viših razina vlasti prema obvezi konsultiranja lokalnih vlasti, te analizirali stavove Ustavnog suda Federacije BiH o pitanjima koji se odnose na obvezu konsultiranja, pravu mjeru, vrijeme i način na koji se lokalne vlasti trebaju konsultirati. Također, ukazali smo na određene iskorake koje bi trebalo učiniti s ciljem unaprijeđenja sistema zaštite prava na lokalnu samoupravu.

2. PRIMJENA NAČELA KONSULTIRANJA U POJEDINIM ZEMLJAMA EU I KONSULTIRANJE LOKALNIH VLASTI NA RAZINI EU

EPLS u članu 4. stav 6. utvrđuje načelo konsultiranja lokalnih vlasti tako što utvrđuje pravo i obvezu da lokalne vlasti budu konsultirane u procesu planiranja i donošenja odluka, pravovremeno i na odgovarajući način, u svim pitanjima koja se neposredno tiču lokalnih vlasti. Na sličan način i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o principima), u članu 56. utvrđuje obvezu federalnih i kantonalnih vlasti da u „najvećoj mogućoj mjeri“ konsultiraju jedinice lokalne samouprave prilikom donošenja propisa koji se tiču neposredno općina i gradova. Međutim, za razliku od EPLS, Zakon o principima utvrđuje da se konsultiranje vrši putem saveza općina i gradova.

Obvezu konsultiranja lokalnih vlasti EPLS utvrđuje i u još nekoliko članova u kojima su regulirana pojedina pitanja. Dakle, pored opće obveze konsultiranja lokalnih vlasti, kad god se tretirano pitanje neposredno tiče lokalnih vlasti, obveza se utvrđuje i u nekim konkretnim pitanjima. Tako se u članu 5. EPLS utvrđuje obvezna konsultacija lokalnih zajednica u slučaju mijenjanja granica lokalnih vlasti. Također, članom 9. stav 6. EPLS utvrđuje se obveza konsultacije lokalnih vlasti u pogledu načina dodjele redistribuiranih izvora financiranja.

Gotovo sve članice Vijeća Europe, odnosno zemlje koje su ratificirale EPLS, su prilikom ratifikacije EPLS prihvatile i odredbe člana 4. stav 6. EPLS tj. načelo konsultiranja lokalnih vlasti. Međutim, postoji nekoliko izuzetaka. Republika Hrvatska je EPLS ratificirala 11.10.1997. godine isključujući, između ostalog, obvezu primjene člana 4. stav 6. EPLS. Kasnije, polovinom 2008. godine R. Hrvatska je proširila svoje obveze i na član 4. stav 6. EPLS. Gruzija je ratificirala EPLS 8.12.2004. godine uz više izuzetaka od ob-

vezne primjene, među kojima je i član 4. stav 6. EPLS. Tako da Gruzija ni danas nema obvezu konsultiranja lokalnih vlasti u skladu sa EPLS. Isti slučaj je i sa Turskom, koja je ratifikaciju EPLS izvršila 9.12.1992. godine, isključujući, pored ostalog, obvezu primjene člana 4. stav 6. EPLS.

Međutim, treba imati u vidu da se EPLS ne primjenjuje istom mjerom u svim zemljama koje su je ratificirale. Pored toga što su pojedine zemlje ograničile primjenu EPLS u njenom opsegu ili utvrdile određene teritorijalne izuzetke (izuzele od primjene određene teritorije ili vlasti), u nekim slučajevima je EPLS podignuta na razinu ustavnih načela (odredbi), a u nekim slučajevima je to tek na razini akta koji se može koristiti u interpretaciji domaćeg zakonodavstva nad kojim nema primat. Tako na primjer u BiH EPLS je sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta (član III.3.b) Ustava BiH) pa čak ima i prednost nad domaćim zakonodavstvom (član VII.3. Ustava Federacije BiH). Isto tako, Ustavom R. Hrvatske, u članu 141. utvrđeno je da međunarodni ugovori „čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona“.

S druge strane, primjerice u Velikoj Britaniji, EPLS ima tek značaj u interpretaciji domaćeg zakonodavstva kada postoje određene nejasnoće u tumačenju. Himsworth C. (2012), kao primjer navodi jedan slučaj¹ bezuspješnog pozivanja lokalnih vlasti na odredbe EPLS u sporu vođenom na prvostepenom (*The English Administrative Court*) i na drugostepenom sudu (*The Court of Appeal*). U ovom slučaju drugostepeni sud je istakao, između ostalog, da nije jasno koje bi to pravilo bolje interpretiralo upotrebom EPLS, te da EPLS naglašava potrebu da centralne vlasti respektiraju demokratsku ulogu lokalnih vlasti ali da su ti principi već ugrađeni u opće pravo (*common law*). Dakle, lokalne vlasti mogu kada smatraju da su im povrijeđena prava ili ugroženi interesi podignuti tužbu na sudu, u skladu sa zakonom (Himsworth C., 2012). Ipak u odnosu na mogućnosti lokalnih vlasti kontinentalnih zemalja, pravna sredstva zaštite lokalne samouprave u Velikoj Britaniji su slabija.

Sličan status EPLS ima i u Danskoj. Dakle, Danska je ratificirala EPLS 1988. godine, međutim, ona nema presudan utjecaj kada je riječ o ostvarivanju lokalne samouprave. Danska nema posebnog ustavnog ili upravnog suda tako da se svi predmeti koji se tiču ustavnosti ili uprave raspravljaju na redovnim sudovima. Ukoliko se donese zakon ili neki drugi akt kojim bi se ukinula lokalna samouprava, općina bi imala pravo da pokrene sudski postupak protiv takvog akta. Ustavom se štiti samo postojanje općina. Greve E. (2012) ističe da je samo jednom u historiji Ustava Danske, Vrhovni sud (*The Supreme Court*) odlučio da je riječ o neustavnom aktu. Dakle, lokalna samouprava se štiti u samo ekstremnim slučajevima, primjerice, ako je riječ o njenom ukidanju. Greve (2012) naglašava da EPLS ne pruža zaštitu u odnosu na neki legislativni akt ako je očita namjera legislative da se utvrde odredbe suprotne međunarodnim obavezama - EPLS (daje se primat domaćem zakonodavstvu). Iako je zaštita prava na lokalnu samoupravu u Danskoj dosta slaba, Greve E. (2012) zaključuje da je ipak zahvaljujući dugoj tradiciji ekstenzivne decentralizacije i snažne lokalne demokratije u kombinaciji sa zaštitom u međunarodnom pravu jako teško suziti lokalnu samoupravu.

U Francuskoj, za razliku od Velike Britanije i Danske, EPLS predstavlja snažnije pravno sredstvo za zaštitu lokalne samouprave. Međutim, kako ističe Hertzog R. (2012), posebno značajno sredstvo zaštite lokalne samouprave leži u političkom sistemu i nje-

1) R (Shrewsbury and Atham Borough Council) v Secretary of State for Communities and Local Government /2007/ EWHC 229 Admin (Administrative Court) and /2008/ 3 All ER 548 (Court of Appeal).

govoj tradiciji. Ovdje naročito dolazi do izražaja načelo konsultiranja lokalnih vlasti koje se primjenjuje kroz više oblika suradnje i komuniciranja lokalnih vlasti i predstavnika viših razina vlasti. Tako su lokalne vlasti u prilici da zaštite svoje interese u postupku donošenja propisa na nekoliko načina. Prije svega, u tom smislu treba naglasiti mogućnost kumuliranja mandata (*cumul des mandats*). Dakle, u Francuskoj je dozvoljeno kumulirati mandate, pa tako ministar može biti i načelnik općine ili senator može biti također i lokalni lider. Na taj način lokalni lideri svojim djelovanjem u organima državne vlasti u prilici su pružiti značajnu garanciju u zaštiti lokalnih interesa i u samoj fazi pripreme i izrade propisa. Pored toga, Hertzog R. (2012) naglašava specijalnu ulogu Senata u reprezentaciji teritorijalnih zajednica, te utjecaj udruženja načelnika (formirano 1907. godine), departmana, regiona, velikih gradova i dr. jer ih ministri u pripremi novih projekata uključuju u savjetodavnom smislu. Pored toga, navedena udruženja su uključena i direktno kroz rad parlamentarnih odbora. Pored navedenih mogućnosti uključivanja lokalnih vlasti u postupku pripreme i donošenja propisa koji se tiču lokalnih vlasti, Hertzog R. (2012) također ističe i neke druge mogućnosti, kao što je djelovanje Nacionalnog komiteta za lokalne financije (*The National Committee of Local Finances*) kojeg čine predstavnici ministarstva i lokalnih i regionalnih vlasti. Ovaj komitet ima ovlasti u distribuciji grantova i daje mišljenje na odluke centralnih vlasti koje imaju utjecaja na lokalne financije. Isto tako, Hertzog R. (2012), u tom smislu naglašava i ulogu komiteta koji ocjenjuje utjecaj prijenosa nadležnosti sa državnog nivoa na lokalne i regionalne vlasti. Slični oblici koordinacije centralnih i lokalnih i regionalnih vlasti postoje i u donošenju odluka iz drugih oblasti, a koje se tiču i imaju utjecaj na nadležnosti, financije i druge interese nižih razina vlasti (lokalnih i regionalnih).

Specifičan oblik primjene načela konsultiranja lokalnih vlasti uspostavljen je u ustavnopravnom sistemu Slovenije. Tako Grad F. (2012), ističe obvezu donjeg doma Parlamenta Slovenije, Državnog zbora (*The National Assembly*) u Sloveniji, koja se strogo poštuje u praksi, da prilikom donošenja propisa koji se tiču lokalnih vlasti konsultiraju lokalne vlasti o istima. Pored toga, lokalne vlasti su zastupljene i u gornjem domu Parlamenta Slovenije, Državnom svetu (*The National Council*). Državni svet je predstavničko tijelo socijalnih, ekonomskih, profesionalnih i lokalnih interesa. Čini ga 40 članova i to: četiri predstavnika poslodavaca, četiri predstavnika zaposlenih, četiri predstavnika farmera, zanatskih, trgovačkih i nezavisnih profesija, šest predstavnika nekomercijalnih područja i 22 predstavnika lokalnih interesa. Dakle, 22 predstavnika lokalnih interesa koji su izabrani od strane općinskih vijeća i njihova je uloga da zastupaju i štite interese lokalnih vlasti, odnosno općina.

Načelo konsultiranja lokalnih vlasti primjenjuje se i u Europskoj uniji (*The European union*) gdje lokalne i regionalne vlasti imaju snažan utjecaj i značajne mehanizme zaštite i promoviranja svojih interesa. Tako je već Ugovorom iz Maastrichta (*The Treaty on European Union*) 1992. godine utvrđeno postojanje Odbora regiona (*Committee of the Region*) s ciljem promoviranja interesa lokalnih i regionalnih vlasti. Odbor regiona je savjetodavno tijelo i kao takvo, u skladu sa članom 300. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (*The Treaty on the Functioning of the European Union*), pomaže Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji. Također, kako je to utvrđeno članom 307. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament, Vijeće i Komisija moraju se savjetovati sa Odborom regiona kad god je to utvrđeno u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i u Ugovoru o Europskoj uniji (*The Treaty on European Union*), kao i kada to

neka od navedenih institucija smatra potrebnim. Odbor regiona, a s njim i lokalne i regionalne vlasti, je naročito dobio na značaju Sporazumom iz Lisabona (*The Lisbon Treaty*) iz 2007. godine, kojim je Odboru regiona utvrđeno pravo *Ius standi*, odnosno pravo da pokrene postupke pred Sudom Europske unije (*The Court of Justice of The European Union*). Dakle ovim je Komitet regiona dobio značajniju ulogu u promoviranju i zaštiti interesa lokalnih i regionalnih vlasti u slučajevima kada je nekim aktom tijela Europske unije učinjena povreda postupka, povreda Ugovora o funkcioniranju Europske unije ili nekog pravila vezanog za njegovu primjenu, te slučaju zloupotrebe ovlaštenja ili nenadležnosti, ako idu na štetu lokalnih ili regionalnih vlasti.

2.1. Monitoring primjene EPLS

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (*The Congress of Local and Regional Authorities - CLRAE*) je europska institucija koja ima mandat da vrši nadzor nad implementacijom EPLS kao i obzervaciju lokalnih i regionalnih izbora. CLRAE u vršenju monitoringa poduzima redovne, opće monitoring misije, ispituje pojedinačne aspekte provođenja povelje, istražuje pojedinačne slučajeve te nadgleda provođenje lokalnih i regionalnih izbora.

CLRAE je Rezolucijom 307 (2010) usvojenom 19.10.2011. godine regulirao pravila postupka monitoringa. Monitoring se provodi svakih pet godina u svim zemljama članicama koje su ratificirale EPLS.

Postupak monitoringa preciznije je razrađen Pravila CLRAE koja su donesena u skladu sa Rezolucijom 307 (2010). Pravilima su utvrđene četiri faze monitoringa:

- a) monitoring posjeta,
- b) ispitivanje izvještaja u CLRAE i usvajanje preporuka od strane CLRAE. Izvjestitelji mogu predložiti i nacrt rezolucije,
- c) dostavljanje izvještaja Komitetu ministara i državnim vlastima na koje se odnosi,
- d) poziv vlastima na koje se odnosi izvještaj da se obrate na plenarnoj sjednici CLRAE ili na sjednici nekog od vijeća između dva postupka monitoringa.

Pravilima je utvrđeno da se mora izvršiti najmanje jedna posjeta državi koja je predmet monitoringa. Delegaciju, pored izvjestitelja, sačinjava i jedan ili dva predstavnika sekretarijata CLRAE i nezavisni ekspert za EPLS ili koji ima stručno znanje o državi koja se posjećuje i dobro poznavanje EPLS i lokalne i regionalne demokracije u članicama Vijeća Europe.

Najkasnije šest sedmica nakon posjete izvjestitelji u saradnji sa konsultantom i Sekretarijatom izrađuju izvještaj koji sadrži nacrt preporuka, a po potrebi i nacrt rezolucije.

U pojedinim slučajevima CLRAE vrši monitoring kroz „*fact-finding visits*“ na način da se delegacija CLRAE sastaje sa svim bitnim akterima konkretnog slučaja (lokalnim predstavnicima, vladinim predstavnicima, članovima parlamenta stručnjacima i dr.) kako bi razjasnila konkretna situacija, naročito sa aspekta EPLS.

Pored „*fact-finding*“ misija redovan način praćenja lokalne demokracije i poštivanja Europske povelje o lokalnoj samoupravi, je monitoring lokalnih izbora.

U 2015. godini izvršen je monitoring u nekoliko Europskih zemalja, a pored ostalih su to Hrvatska i Francuska. Nakon izvršenog monitoringa CLRAE je usvojio i određene

preporuke s ciljem ukazivanja na nedostatke i propuste u implementaciji EPLS i ukazivanja na potrebu ispravljanja takvih propusta.

U Preporuci 386 (2016) CLRAE izražava zabrinutost zbog nedostatka i neadekvatnog konsultiranja lokalnih vlasti u Francuskoj čime je Francuska povrijedila odredbe člana 4. stav 6. EPLS. U izvještaju izvjestitelja se naglašava suglasje sugovornika u procesu monitoringa o velikom značaju kumuliranja mandata za utjecaj lokalnih vlasti na donošenja propisa (odlučivanje). Međutim, isto tako se naglašava i činjenica da, pored toga što je određen broj senatora ili ministara istovremeno i predstavnik lokalnih vlasti, pojedine lokalne vlasti se „ne čuju“, a i pojedini lokalni predstavnici drugačije razmišljaju i imaju drugačije poglede kada djeluju u svojstvu senatora. CLRAE, također, izražava i zabrinutost zbog kršenja odredaba člana 5. EPLS, kojim je utvrđena obavezna konsultacija lokalnih zajednica u slučaju promjene granica lokalnih vlasti.

Slično kao i u Francuskoj, CLRAE je u Preporuci 391 (2016), izrazio zabrinutost nedostatkom konsultacija sa lokalnim i regionalnim vlastima u Hrvatskoj. Izvjestitelji² koji su u 2015. godini vršili monitoring u R. Hrvatskoj, su zaključili da je još uvijek, u odnosu na stanje koje je utvrđeno u monitoringu iz 2007. godine, nedovoljno konsultiranje lokalnih vlasti u postupcima donošenja odluka koje ih se neposredno tiču. Izvjestitelji su također istaknuli da nije dovoljno konsultiranje lokalnih vlasti elektronski putem web sita namijenjenog za informiranje i konsultiranje javnosti uopće.

Za razliku od Francuske i Hrvatske, CLRAE je u Preporuci 350 (2013), koja je usvojena nakon izvršenog monitoringa u 2012. godini, istakao da centralne vlasti u Danskoj konsultiraju u praksi lokalne vlasti o svim pitanjima koja se tiču i od interesa su za lokalne vlasti.

U BiH je monitoring izvršen 2012. godine. CLRAE je u Preporuci 324 (2012), „sa zadovoljstvom“ istaknuo opću usklađenost zakona o lokalnoj samoupravi sa principima EPLS, kao i povećanu pravosudnu zaštitu lokalne samouprave. Pitanja na koja je CLRAE, pored ostalog „sa zabrinutošću konstatirao“, uglavnom su se ticala posljedica „političkog i institucionalnog čorsokaka na nivou države koji sprječava bilo kakvu reformu decentralizacije u zemlji“, kao i na pod reguliranost u ustavima odnosa između različitih razina lokalne samouprave i relativno nizak nivo financijske autonomije lokalnih vlasti. Eksplicitnog ukazivanja na povredu načela konsultiranja lokalnih vlasti nije bilo.

3. USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA NAČELA KONSULTIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI BIH

3.1. Općenito o zaštiti prava na lokalnu samoupravu u Federaciji BiH

Pravo na lokalnu samoupravu zagantirano je Ustavom Federacije BiH, Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH kao i kantonalnim ustavima i zakonima o lokalnoj samoupravi. Do 2004. godine pravo na lokalnu samoupravu je u Federaciji BiH je bilo dosta slabije zaštićeno u odnosu na period poslije proglašenja Amandmana XCVI na Ustav Federacije BiH.

Amandman XCVI je 28.1.2004. godine svojom odlukom proglasio Visoki predstavnik Paddy Ashdown, određujući u istoj početak primjene amandmana od 15.3.2004.

2) Luzette Kroon iz Holandije i Ole Haabeth iz Norveške.

godine. Ovim amandmanom izmijenjen je Ustav Federacije BiH, tačnije član IV.C.10. u kojem je iza stava (2) dodan novi stav (3) koji glasi: "(3) Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti općine i gradovi, kao i udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtjev općinskog ili gradskog vijeća, načelnika općine ili gradonačelnika grada, ili udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine."

Do donošenja ovog Amandmana, Ustavni sud je u skladu sa članom IV.C.10.(1) imao, kada su općine i gradovi u pitanju, nadležnost rješavanja sporova između grada i njegovog kantona ili federalne vlasti, između općine i grada te između općina i njihovih kantona ili federalne vlasti. Međutim, do tada su bila tek dva bezuspješna pokušaja jedinica lokalne samouprave da ospore određene opće akte za koje su smatrali da ugrožavaju prava jedinica lokalne samouprave.

Nakon što je izmjenama Ustava Federacije BiH općinama i gradovima omogućeno da mogu Ustavnom sudu Federacije BiH podnijeti zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, Ustavni sud Federacije BiH je rješavao u 58 slučajeva pokrenutim po zahtjevu za zaštitu prava na lokalnu samoupravu. Od 58 zahtjeva Ustavni sud Federacije BiH je utvrdio da je povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu u 45 slučajeva.

3.2. Načelo konsultiranja lokalnih vlasti u praksi Ustavnog suda Federacije BiH

Najčešći razlog zbog kojeg Ustavni sud Federacije BiH utvrđuje da je povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu jeste neizvršavanje obveze konsultiranja jedinica lokalne samouprave od strane viših razina vlasti u postupcima donošenja odluka i reguliranja pitanja koja su od neposrednog značaja za lokalne vlasti. Tako je Ustavni sud Federacije BiH od ukupno 45 okončanih slučajeva koji su vođeni po zahtjevu za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, a u kojima je utvrdio da je povrijeđeno pravo lokalnih vlasti na lokalnu samoupravu, u 27 slučajeva utvrdio povredu prava na lokalnu samoupravu zbog nekonultiranja jedinica lokalne samouprave u postupcima donošenja određenih akata kao što su zakoni, odluke, pa čak i kolektivni ugovori.

Uglavnom u gotovo svim slučajevima Ustavni sud Federacije BiH je obrazlažući svoj stav isticao da je Ustavom Federacije BiH (član VII .3. Ustava), utvrđeno da međunarodni ugovori koji su na snazi u BiH i Federaciji BiH, kao i opća pravila međunarodnog prava, jesu sastavni dio zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine. Shodno tome i EPLS, koja u članu 4. stav 6. izričito utvrđuje obavezu konsultiranja lokalnih vlasti, čini dio zakonodavstva Federacije BiH. Te je, kad god bi utvrdio da lokalne vlasti nisu konsultirane, pravovremeno i na odgovarajući način, donosio odluku kojom je utvrdio povredu prava na lokalnu samoupravu.

3.2.1. „Koliko je to moguće“ versus „U najvećoj mogućoj mjeri“

U R. Hrvatskoj, slično kao u BiH, EPLS je po pravnoj snazi iznad zakona. Međutim, postoje određene razlike, kako u tekstu (prijevodu) člana 4. stav 6. EPLS, tako i u njegovom tumačenju. Naime, u hrvatskom Zakonu o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, tekst člana 4. stav 6. glasi: „Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču“. Dok je u BiH, odnosno u Federaciji BiH,

tekst istog člana preveden kao: „Lokalne vlasti će 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“.

Dakle, u BiH se koristi formulacija „u najvećoj mogućoj mjeri“, a u Hrvatskoj „koliko je to moguće“. Iako obje formulacije imaju u suštini isto značenje, ipak tekst „u najvećoj mogućoj mjeri“ ostavlja snažniji dojam i više ukazuje na obvezatnost njegove primjene.

S tim u vezi, Ustavni sud R. Hrvatske je u Odluci broj U-I-8069/2014 od 23.1.2015. godine zauzeo stav da član 4. stav 6. EPLS nije obligatoran. Obrazlažući svoj stav Ustavni sud R. Hrvatske je, pored ostalog, istaknuo: „Prema tome, da je Europska povelja smatrala kako je za svako pitanje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje se neposredno tiču lokalnih jedinica obligatorno pribavljanje mišljenja tih jedinica, članak 4. stavak 6. (pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica „koliko je to moguće“, „pravovremeno na odgovarajući način“) ne bi se razlikovao od članka 5. (obligatorna forma: „prethodno će se tražiti mišljenje“).“ U ovom slučaju Ustavni sud je odbio zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom, kojeg su podnijeli Gradska skupština Grada Zagreba i Grad Zagreb.

Dakle, iako su podnositelji zahtjeva isticali da nije ispoštovan član 4. stav 6. EPLS jer nisu bili konsultirani u postupku donošenja osporavanog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ustavni sud je, obzirom da odredbe člana 4. stav 6. EPLS „nisu obligatorne“, zahtjev odbio jer su: „lokalne jedinice bile upoznate s namjeravanim promjenama zakonodavnog, institucionalnog i strateškog okvira politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske koja je uključivala i ZoFJLPRS³, te su načelno imale priliku dati svoja mišljenja i prijedloge“.

Sličan stav Ustavni sud R. Hrvatske je zauzimao i u drugim slučajevima. Primjerice, u Rješenju, broj U-I-6471/2010 od 12.6.2012. godine. Ovdje je Ustavni sud R. Hrvatske, ističući da članom 4. EPLS nije propisana obvezna forma i način pribavljanja mišljenja, zaključuje: „Na temelju navedenog, proizlazi da je ZID ZPD⁴, na prijedlog ovlaštenog predlagatelja, donesen od ovlaštenog zakonodavnog tijela, u suglasnosti s propisanim zakonodavnim postupkom te je ocjena Ustavnog suda kako ZID ZPD, a u svezi s njegovim donošenjem, nije u nesuglasnosti s člankom 4. stavkom 6. Europske povelje“.

Za razliku od prakse Ustavnog suda R. Hrvatske, ustavni sud Federacije BiH, uvijek kada utvrdi da jedinice lokalne samouprave nisu blagovremeno i na odgovarajući način konsultirane o pitanjima koja su od neposrednog interesa za iste, zauzima stav da je povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu. Dok Ustavni sud R. Hrvatske tekst člana 4. stav 6. EPLS, u dijelu koji glasi: „koliko je to moguće“ ne tumači kao *jus cogens*, Ustavni sud Federacije BiH, u dosadašnjoj praksi nije utvrdio niti jednu situaciju u kojoj više razine vlasti nisu bile u mogućnosti konsultirati jedinice lokalne samouprave o pitanjima koja ih se neposredno tiču. Pa je u svakom slučaju, kad god bi utvrdio propust u tom smislu, zauzeo stav da je došlo do povrede prava na lokalnu samoupravu.

3) Skraćenica: ZoFJLPRS u Odluci označava: Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

4) Skraćenica: ZID ZPD u Rješenju onačava: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak.

3.2.2. Kada i na koji način se primjenjuje načelo konsultiranja lokalnih vlasti

Analizirajući odredbu člana 4. stav 6. EPLS, kojom se utvrđuje obveza konsultiranja lokalnih vlasti, nameće se pitanje tumačenja riječi: „pravovremeno i na odgovarajući način“.

Postupak donošenja propisa je vrlo složen, relativno dug i zahtjeva uključivanje većeg broja sudionika. Tako su tu uključeni inicijatori i obrađivači, koji pripremaju tekst nacрта i prijedloga, zatim vlada koja usvaja tekst i upućuju u daljnu proceduru, a zatim dolazi zakonodavno tijelo, građani i druge stručne institucije. Šta u tom postupku znači „pravovremeno“? Da li je to u fazi izrade nacрта ili kada nacrt bude već izrađen i stavljen na javnu raspravu? Ili je to fazi prijedloga nakon što propis bude u nekoj finalnoj verziji? Ili je to, ipak u svim fazama?

Dakle, zbog velikog broja sudionika u postupku izrade i donošenja propisa koji mogu u pojedinim fazama utjecati na njegov sadržaj, proizlazi da konsultiranje lokalnih vlasti u pojedinim fazama ne bi imalo odgovarajući efekt. Ovo naročito zbog činjenice da i nakon konsultiranja lokalnih vlasti, sve do donošenja propisa, propis može biti značajno izmijenjen, a da na tu izmjenu lokalne vlasti nisu imale mogućnost ni na koji način utjecati, pa čak niti se upoznati s njom.

Međutim u praksi, lokalne vlasti najčešće budu konsultirane u fazi javne rasprave, tj. kada zakonodavno tijelo usvoji nacrt akta i uputi ga na javnu raspravu. Na kasnije promjene, naročito promjene koje su rezultat amandmanskog djelovanja poslanika, lokalne vlasti nemaju priliku da se očituju. Što predstavlja nepoštivanje načela konsultiranja lokalnih vlasti, odnosno odredbi člana 4. stav 6. EPLS.

Takav stav zauzeo je Ustavni sud Federacije BiH u slučaju U-5/14. U ovom slučaju načelnik Općine Prozor-Rama podnio je zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu Ustavnom sudu Federacije BiH jer je Hercegovačko-neretvanski kanton donio Odluku o osnivanju lovišta u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Prijedlogom odluke je bilo predviđeno osnivanje jednog lovišta na području općine Prozor-Rama i Općina je dala suglasnost na takvu odluku. Međutim, nakon amandmanskog djelovanja Odluka je izmijenjena na način da je predviđala osnivanje dva lovišta na području općine Prozor-Rama, o čemu Općina nije konsultirana. Predstavници Hercegovačko-neretvanskog kantona su u očitovanju na zahtjev Općinskog načelnika naglasili da su pružili mogućnost svim učesnicima pa i Općini Prozor-Rama da se očituju te da je Općina dala svoju suglasnost na prijedlog odluke. Međutim na javnoj raspravi pred Ustavnim sudom Federacije BiH, kantonalni predstavnici, na pitanje da li je Općini pružena mogućnost da se očituje na dostavljeni amandman na Odluku, su naglasili da Vlada nema obavezu po Poslovniku Skupštine da dostavlja amandmane osim poslanicima Skupštine. Ustavni sud Federacije BiH je zauzeo stav da Općina Prozor-Rama nije „blagovremeno i na odgovarajući način“ konsultirana, te da je povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu jer bez obzira što Poslovnikom Skupštine nije predviđena obaveza dostavljanja amandmana na očitovanje izuzev poslanicima, ne isključuje obavezu konsultiranja lokalnih vlasti i u toj fazi.

Dakle, možemo zaključiti da obveza konsultiranja postoji u svim fazama i o svim pitanjima kada je to od interesa za lokalne vlasti, tj. kada ih se to neposredno tiče.

Dalje, kada je riječ o primjeni načela konsultiranja lokalnih vlasti treba razjasniti značenje termina: „na odgovarajući način“. Da li je „odgovarajući način“ javna rasprava ili zvanično upućen zahtjev za očitovanje (suglasnost) lokalnih vlasti i da li to podra-

zumijeva obavezu konsultiranja oba organa jedinice lokalne samouprave tj. i općinskog načelnika/gradonačelnika i općinskog/gradskog vijeća, te da li je nužno da se konsultiranje vrši, kako je to utvrđeno Zakonom o principima (član 56), putem saveza općina i gradova?

U slučaju U-31/13, načelnik Općine Živinice je osporavao kantonalni Zakon o pravobranilaštvu, odnosno odredbe kojima se imenovanje, razrješenje i druga statusna pitanja općinskog pravobranioca i njegovog zamjenika utvrđuje kao nadležnost općinskog vijeća, a ne općinskog načelnika. Pored ostalog, u zahtjevu za zaštitu prava na lokalnu samoupravu isticano je da Općina nije konsultirana na odgovarajući način. Međutim, Ustavni sud Federacije BiH je u ovom slučaju zauzeo stav da je Općina Živinice konsultirana na odgovarajući način jer je utvrđeno da je održana javna rasprava i okrugli stol gdje su učešće uzeli i pojedine općine Tuzlanskog kantona i da su pojedina općinska vijeća, među kojima i Općinsko vijeće Općine Živinice, uputili prijedloge i sugestije.

Što se tiče obveze, utvrđene Zakonom o principima, da se konsultiranje vrši putem saveza općina i gradova iz prakse Ustavnog suda se može zaključiti da Ustavni sud ne insistira na tome, odnosno da i neposredna konsultacija sa jedinicama lokalne samouprave je prihvaćena kao odgovarajuća.

Naime, u slučaju U-10/14, načelnik Općine Kladanj je osporavajući Zakon o proglašenju dijela područja planine Konjuh zaštićenim pejzažom „Konjuh“ i Zakon o osnivanju Javne ustanove Zaštićeni pejzaž „Konjuh“, pored ostalog isticao kako Općina Kladanj nije na odgovarajući način konsultirana jer donosilac spornih propisa nije konsultaciju vršio putem saveza općina i gradova već je javna rasprava provedena neposredno u općinama. Međutim, sud je zauzeo stav da: „Učešće Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine u postupku konsultacija samo je jedan od mogućih vidova na koji se aktivnost može provesti. Izostanak učešća Saveza u konsultacijama ne umanjuje značaj niti kvalitetu provedenih konsultacija na način kako je postupljeno, obzirom da je istim obezbijeđeno da lokalna zajednica pravovremeno i na odgovarajući način bude uključena i informirana o svim fazama donošenja zakona koji se tiču lokalne zajednice“.

Za tumačenje značenja riječi „pravovremeno i na odgovarajući način“ zanimljiv je stav Ustavnog suda Federacije BiH kojeg je zauzeo u Presudi broj: U-60/14 od 21.10.2015. godine. Naime, u ovom slučaju načelnik Općine Konjic osporavao je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju. Zakon je donesen radi izvršenja Presude Ustavnog suda Federacije BiH, broj U-2/12 od 22.5.2012. godine kojom je utvrđeno da su Zakonom o osnovnom odgoju i obrazovanju, suprotno federalnom i kantonalnom zakonu, nametnute određene obveze za financiranje osnovnog obrazovanja, a da pri tom nije utvrđena obveza ni način refundiranja tih sredstava općinama od strane kantona. Načelnik Općine Konjic je pored ostalog isticao u svom zahtjevu za zaštitu prava na lokalnu samoupravu da Općina Konjic nije dala suglasnost na ovakve izmjene i dopune jer istima Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju nije usklađen sa EPLS, kako je to Presudom naloženo. Ustavni sud Federacije BiH je u postupku, pored ostalog, utvrdio da je prije donošenja Zakona Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona, aktom broj: 05-01-02-2152-9/13 od 30.01.2014. godine, od svih općina tog kantona zatražila da se općine dostave svoje primjedbe i sugestije na predloženi tekst osporenog Zakona ali u roku od pet dana. Međutim i pored toga, Ustavni sud Federacije BiH je konstatirao da je u ovom slučaju došlo do povrede prava na lokalnu samoupravu

u proceduralnom smislu, jer jedinice lokalne samouprave nisu konsultirane „u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način“. Dakle, iako je mišljenje jedinica lokalne samouprave traženo neposredno i pisanim aktom ali sa veoma kratkim rokom od pet dana i nisu uvažene primjedbe općina koje su ukazivale na to da na ovaj način Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju i dalje ostaje neusklađen sa EPLS, Ustavni sud je zauzeo stav da općine nisu „u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način“ konsultirane.

4. ZNAČAJ PRIMJENE NAČELA KONSULTIRANJA

Jedno od ključnih pitanja, jeste koji je značaj obveze konsultiranja. Primjerice, ukoliko lokalne vlasti budu konsultirane, a prijedlozi odbijeni/neprihvaćeni, da li je zadovoljeno načelo konsultiranja.

U slučaju U-10/14 Ustavni sud Federacije BiH je ustvrdio da: „To, da neki od zahtjeva ili prijedloga lokalne zajednice nisu prihvaćeni, ničim ne umanjuje činjenicu da je lokalna zajednica adekvatno konsultirana“.

Također, u slučaju U-9/09, Ustavni sud Federacije BiH jasno ukazuje da konsultiranje ne znači i prihvaćanje primjedbi: „Pritom treba imati u vidu da obavezna konsultacija sa jedinicama lokalne samouprave prilikom donošenja propisa koji su od interesa za lokalnu zajednicu, ne pretpostavlja nužno, u konkretnim situacijama, i obavezu prihvaćanja svih ili pojedinih primjedbi jedinica lokalne samouprave, nego prvenstveno obavezu uključivanja jedinica lokalne samouprave u proces donošenja odluka koje ih se direktno tiču“.

U ranijoj praksi Ustavni sud Federacije BiH je uglavnom, kada bi utvrdio povredu prava na lokalnu samoupravu u proceduralnom smislu, donosio odluke o povredi prava na lokalnu samoupravu bez da se upušta u razmatranje postojanja povrede u materijalno-pravnom smislu.

Stava smo da je ipak korisno da, ukoliko postoji povreda i u materijalno-pravnom smislu, sud obrazloži svoj stav ukazujući na takve već učinjene propuste ili eventualne propuste, odnosno povrede prava na lokalnu samoupravu.

Primjerice, Ustavni sud Federacije je u slučaju U-22/06, postupajući o zahtjevu načelnika Općine Velika Kladuša utvrdio da je Zakonom o koncesijama USK povrijedeno pravo Općine Velika Kladuša na lokalnu samoupravu jer nije „blagovremeno i na odgovarajući način konsultirana“. Nakon toga, Unsko-sanski kanton je izvršio izmjene Zakona o koncesijama i u tom postupku izvršio konsultiranje Općine Velika Kladuša. Međutim, izmjenama nisu prihvaćeni svi prijedlozi i sugestije Općine. Iako je Općinski načelnik u svom zahtjevu za zaštitu prava na lokalnu samoupravu isticao i druge primjedbe materijalno-pravne prirode Ustavni sud se nije niti u obrazloženju presude na to osvrnuo. Na ovaj način ostavljen je prostor za brojne nejasnoće koje mogu rezultirati novim povredama, u materijalno-pravnom smislu, prava na lokalnu samoupravu, nakon formalnog konsultiranja.

Kasnije je Ustavni sud Federacije BiH, u više navrata, pored toga što je utvrđivao povredu prava na lokalnu samoupravu iz proceduralnih razloga (nekonsultiranje lokalnih vlasti), u obrazloženju presude ukazivao i na druge povrede, umanjujući tako mogućnost novog povređivanja prava na lokalnu samoupravu i ukazujući strankama na ispravno tumačenje konkretne situacije.

U slučaju U-16/11, Načelnik Općine Čitluk je osporavao Zakon o prostornom uređenju jer u postupku donošenja nije konsultirana Općina i što je istim utvrđena obaveza postizanja dvotrećinske većine glasova za donošenje akata prostornog uređenja, čime se znatno otežava donošenje takvih akata. Ovdje je Sud, iako je utvrdio povredu prava na lokalnu samoupravu iz proceduralnih razloga jer nije konsultirana Općina Čitluk, dao osvrt i na povredu materijalno-pravne prirode. Tako je naglasio: „Zbog toga, bez obzira što je ispitivanjem predmeta zahtjeva po ustaljenom redoslijedu, prvo procesnih, a zatim i materijalnih prigovora, već konstatirana povreda prava na lokalnu samoupravu proceduralnog karaktera, Ustavni sud Federacije smatra da je u ovom slučaju nužno ukazati na naprijed navedene činjenice materijalno-pravne prirode, posebno imajući u vidu već usvojenu i objavljenu sudsku praksu“.

U ovom slučaju je i sudac Sead Bahtijarević, pored toga, u izdvojenom mišljenju dodatno naglasio potrebu snažnijeg apostrofiranja povreda materijalno-pravne prirode, bez obzira što je utvrđena procesna povreda. Tako ističe: „Činjenica da u toku donošenja osporenog zakona nije konsultirana jedinica lokalne samouprave predstavlja bitnu povredu prava na lokalnu samoupravu. No, prioriteto isticanje proceduralnih aspekata/propusta pri donošenju zakona, kao što je prethodno nekonsultiranje lokalne zajednice, ma koliko da je značajno, nije moguće vrednovati, a posebno ne komparirati sa aspektima povreda materijalno pravne prirode, s obzirom da materijalni aspekti zakona mogu, i u pravilu, na najdrastičniji način povrjeđuju prava na lokalnu samoupravu, što je Sud i utvrdio u ovom predmetu, te je i u obavezi jasno i prioriteto to i istaknuti“.

Dakle, iako Ustavni sud Federacije BiH insistira na primjeni načela konsultiranja lokalnih vlasti, postavlja se pitanje samog značaja primjene ovog načela u praksi. Ukoliko se ovo načelo i ispoštuje, pa se lokalne vlasti konsultiraju ali ne dođe do promjene stava viših razina vlasti u čemu leži značaj izvršene konsultacije. Može li se taj značaj sublimirati u spoznaji viših razina vlasti o interesima lokalnih vlasti ili pak obvezna konsultacija prelazi okvire pukog saznanja o vrsti, obimu i obliku lokalnih interesa. Logičan i jedini ispravan slijed je da nakon izvršenog konsultiranja više razine vlasti sa dužnom pažnjom razmotre sugestije lokalnih vlasti i iste uvažavaju najmanje u mjeri u kojoj bi se ispoštovali pozitivni materijalno-pravni propisi. Suprotno tome, u praksi, su vrlo česti slučajevi u kojima čak i nakon izvršene konsultacije ne budu uvažene primjedbe kojima se ukazuje na direktno kršenje ustavnih i zakonskih propisa kao i EPLS (Presuda Ustavnog suda Federacije BiH, broj: U-60/14 od 21.10.2015. godine). Pored toga, zabrinjavajuće je učestalo propuštanje da se ispoštuju (izvrše) presude Ustavnog suda Federacije BiH. Tako je u 17 od 45 slučajeva u kojima je utvrđena povreda prava na lokalnu samoupravu, Ustavni sud Federacije BiH donio rješenja kojima je utvrdio da presuda Ustavnog suda Federacije BiH nije izvršena.

5. ZAKLJUČAK

Konsultiranje lokalnih vlasti od strane viših razina vlasti se vrši na različite načine ovisno od zemlje do zemlje. Osim u načinu, pristup ovom pitanju se razlikuje i u obimu (mjeri). U pojedinim državama lokalne vlasti su prisutne (predstavljene) u višim razinama bilo neposredno (Francuska - *cumul des mandats*), bilo posredno, preko izabраних predstavnika (Slovenija). U pojedinim zemljama iako se konsultiranje lokalnih vlasti ne

smatra izričitom obvezom ipak redovito izvršava (Danska), dok u drugim zemljama, iako je obvezno, konsultiranje se često ne vrši (BiH).

Također, postoje i određene razlike u tumačenju odredaba EPLS. U Federaciji BiH jasno je utvrđena obveza konsultiranja lokalnih vlasti kad god je to od neposrednog interesa za jedinice lokalne samouprave, i to Ustavom Federacije BiH, EPLS, i Zakonom o principima. Takvo shvaćanje ima i Ustavni sud Federacije BiH koji je u svim slučajevima u kojima je utvrdio da lokalne vlasti nisu konsultirane zauzeo stav da je došlo do povrede prava na lokalnu samoupravu. Suprotno tome, Ustavni sud R. Hrvatske je u nekoliko slučajeva naglasio da tekst člana 4. stav 6. u dijelu koji glasi: „koliko je to moguće“ nema obligatorno značenje.

Mišljenja smo da načelo konsultiranja lokalnih vlasti, utvrđeno članom 4. stav 6. EPLS, predstavlja obvezu konsultiranja lokalnih vlasti kad god je riječ o pitanjima koja su od neposrednog značaja (interesa) za općine i gradove. Izuzetno, više razine vlasti bi bile oslobođene takve obveze samo u slučaju kada i u mjeri u kojoj konsultiranje nije moguće. Dakle u vanrednim okolnostima koje sprječavaju da se izvrši odgovarajuće konsultiranje lokalnih vlasti. Da li je moguće ili ne, faktičko je pitanje koje treba raspraviti u svakom konkretnom slučaju. U Federaciji BiH, nakon donošenja Amandmana XCVI na Ustav Federacije BiH, kojim je omogućeno podnošenje zahtjeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu Ustavnom sudu Federacije BiH, još uvijek nije utvrđen niti jedan slučaj u kojem konsultiranje nije bilo moguće.

Ipak, iako postoje različiti pristupi u tumačenju i primjeni načela konsultiranja lokalnih vlasti njegov značaj je neizmjerljivo velik. Proizlazi to iz odredaba EPLS koje obvezuju na konsultiranje lokalnih vlasti. Također, na to ukazuju i propisi na nivou EU kojima se utvrđuje obveza konsultiranja lokalnih vlasti putem Odbora regiona. Pored toga, gotovo sve europske zemlje imaju u manjoj ili većoj mjeri u nacionalnom zakonodavstvu utvrđene mehanizme za konsultiranje lokalnih vlasti. Značaj ovog načela u Federaciji BiH, ogleda se, pored njegovog reguliranja u pozitivno-pravnim propisima, i u shvaćanjima Ustavnog suda Federacije BiH, koji je jasno ukazao na obligatorni karakter člana 4. stav 6. EPLS.

Međutim, pored toga što je pravo na lokalnu samoupravu, dakle i načelo konsultiranja lokalnih vlasti, dobilo jaču sudsku zaštitu u odnosu na period do 2004. godine, a na što je ukazao i CLRAE u Preporuci 324 (2012), što je rezultat rada, kada je riječ o Federaciji BiH, Ustavnog suda Federacije BiH, nužno je dodatno unaprjeđenje zaštite ovog prava. Unaprjeđenje se mora, da bi zaštita bila adekvatna, desiti, prije svega, u segmentu izvršenja presuda Ustavnog suda Federacije BiH. Isto tako, više razine vlasti treba da svoje razumijevanje lokalne samouprave i djelovanje prema lokalnim vlastima, otvorenim i dobronamjernim pristupom modeliraju u okvirima i s ciljem oživotvorenja istinske demokratije.

Pored navedenog, smatramo da je neophodno u budućnosti istražiti i regulirati pitanje nadoknade štete koju jedinice lokalne samouprave imaju zbog povrede prava na lokalnu samoupravu, a naročito zbog održavanja aktualnim stanja u kojem lokalne vlasti trpe štetu, neizvršavanjem presuda Ustavnog suda Federacije BiH.

PRINCIPLE OF CONSULTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS UNITS

Summary

The article deals with the principle of consultation of local authorities as defined in Article 4. paragraph 6. of the European Charter of Local Self-Government. In addition to a brief overview of the method and practice of consultation of local authorities in different countries of the European Union, different approaches to the interpretation of the provisions of Article 4. paragraph 6. European Charter of Local Self-Government regarding its obligatory application are pointed out. The application of the principles of consultation in practice and in the comprehension of the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina on the obligation, extent and manner in which this principle should be understood and effectively applied are emphasized. Finally, segments in which the application of this principle should make a step forward to improve the protection of rights to local self-government in the Federation, and therefore the principle of consultation of local authorities are concluded by the author.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, the principle of consultation of local authorities, the Federation of Bosnia and Herzegovina, the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

LITERATURA

- Grad, F. u: Angel-Manuel Moreno (eds.), 2012, Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Institute of Public Administration, Madrid.
- Greve, E. u: Angel-Manuel Moreno (eds.), 2012, Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Institute of Public Administration, Madrid
- Hertzog, R. u: Angel-Manuel Moreno (eds.), 2012, Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Institute of Public Administration, Madrid.
- Himsworth, C., u: Angel-Manuel Moreno (eds.), 2012, Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, National Institute of Public Administration, Madrid.
- Lauc, Z., 2010, Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti, Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku, sv. 26, str. 23-36.

PROPISI I SUDSKE ODLUKE

- Prečišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 2010/C83/01.
- Ustav Bosne i Hercegovine, dostupno na: www.ohr.int/?page_id=68220, Pristupljeno 9.3.2017. godine.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine Republike Hrvatske, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.

- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08.
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine Republike Hrvatske, broj 14/97 i 4/08.
- Zakon o koncesijama, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, broj 10/03.
- Zakon o proglašenju dijela područja planine Konjuh zaštićenim pejzažom „Konjuh“, Službene novine Tuzlanskog kantona, broj: 13/09.
- Zakonom o osnivanju Javne ustanove Zaštićeni pejzaž „Konjuh“, Službene novine Tuzlanskog kantona, broj: 6/11.
- Uredba o ratifikaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni list RBiH, broj 31/94.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-22/06 od 13.02.2007, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 22/07.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-9/09 od 19.01.2010, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 13/10.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-16/11 od 08.11.2011, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 86/11.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-2/12 od 22.05.2012, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 59/12.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-31/13 od 23.10.2013, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 89/13.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-5/14 od 17.9.2014, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 91/14.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-10/14 od 9.9.2014, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 91/14.
- Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-60/14 od 21.10.2015, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 17/16.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-8069/2014 od 23.1.2015, Narodne novine Republike Hrvatske, broj 14/15.
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-6471/2010 od 12.6.2012. godine.

MREŽNI IZVORI

- Pregled zemalja koje su ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures>, pristupljeno: 13.4.2017. godine.
- Preporuka Vijeća Europe 386 (2016), dostupno na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2420179&Site=COE&direct=true#P22_181, posjećeno 14. 4. 2017. godine.
- Preporuka Vijeća Europe 350 (2013), dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2444835&Site=COE&direct=true>, pristupljeno 17.4.2017. godine.
- Preporuka Vijeća Europe 391 (2016), dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2444835&Site=COE&direct=true>, pristupljeno 17.4.2017. godine.
- Preporuka Vijeća Europe 324 (2012), dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1925863&Site=COE&direct=true>, pristupljeno 9.4.2017. godine.