

Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini

*Drago Martinović**

UDK 352.07(497.6)
Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje
Received / primljeno: 1. 8. 2012.
Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

U radu su analizirani zakonski i normativno-pravni akti o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinici lokalne samouprave. Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja jeste građansko pravo koje građani konzumiraju na svim razinama vlasti, kako na lokalnim tako i na višim razinama vlasti, što čini temelj razvoja demokratskog društva. S obzirom na složenost ustroja i funkcioniranja Bosne i Hercegovine, postoji velik broj normativno-pravnih akata koji reguliraju navedeno područje. Može se očekivati da će ova tema biti zanimljiva ne samo znanstvenicima čije je polje zanimanja javna uprava nego i široj javnosti iz razloga što građani većinu svojih interesa, potreba i očekivanja (prema provedenim istraživanjima preko 70%) upravo ostvaruju na lokalnoj razini.

Ključne riječi: općina, zakon, odlučivanje, sudjelovanje građana, lokalna samouprava, Bosna i Hercegovina

* Drago Martinović, savjetnik općinskog načelnika, Općina Široki Brijeg, Bosna i Hercegovina (advisor to the mayor of Široki Brijeg, Bosnia and Herzegovina, e-mail: drago.martinovic@sirokibrijeg.ba).

1. Uvod

Mnogobrojne su forme sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, a kreću se od sudjelovanja na lokalnim izborima i povremenim anketiranjima koje poduzima lokalna administracija pri utvrđivanju prioriteta »kapitalnih« ulaganja, do uključivanja u različite forume, javne rasprave, zborove građana, okrugle stolove, a u novije vrijeme i internetske forume, društvene mreže, grupe za diskusiju, itd. Osnovni cilj sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, ali i uopće u radu lokalnih vlasti, jeste poboljšanje efektivnosti i učinkovitosti rada lokalne uprave kao osnovnih načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave. Građani većinu svojih interesa, potreba i očekivanja (prema istraživanjima preko 70%) upravo ostvaruju na lokalnoj razini vlasti i stoga je opravdano nadati se da će ova tema biti zanimljiva ne samo znanstvenicima koji se bave lokalnom samoupravom nego i široj javnosti, što je i jedan od glavnih razloga odabira ove teme.

Bosnu i Hercegovinu čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Distrikt Brčko. Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od 10 županija/kantona u kojima se nalazi 79 općina i dva grada Sarajevo i Mostar. Republika Srpska sastoji se od 57 općina i gradova¹ Banja Luka, Istočno Sarajevo, Bijeljina, Doboju, Trebinje i Prijedor. Ustavi i zakoni o lokalnoj samoupravi u entitetima i županijama/kantonima ne uzimaju u obzir velike razlike u veličini, broju zaposlenih, broju stanovnika i razvijenosti općina u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine jer je u oba entiteta usvojen koncept tzv. monotipskih općina, tj. općina s istim nadležnostima bez obzira na veličinu, broj zaposlenih, razvijenost i broj stanovnika. »No, neki teoretičari lokalne samouprave ne slažu se s time i tvrde da nije prihvaćen model monotipske općine. Trnka smatra da položaj i nadležnosti općina zavise od velikog broja faktora kao što su broj stanovnika, veličina teritorije, stupanj razvijenosti, je li u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uvjeta. Granice odnosno veličinu i broj općina utvrđuje FBiH zakonom. Pri tome se mora osigurati i konsultiranje lokalnog stanovništva« (Trnka, 2006: 386, u: Mujakić, 2010: 1049).

¹ Općine Bijeljina, Trebinje, Prijedor i Doboju službeno su postali gradovi, nakon što je u Službenom glasniku Republike Srpske objavljen zakon o tim gradovima (26. 7. 2012.), Službeni glasnik RS 70/12.

U prvom poglavlju rada obrađen je sam pojam i značenje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka. Osnovni i temeljni normativno-pravni akt sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka je Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Zakonima o lokalnoj samoupravi u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj regulirani su oblici sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, koji uz statute općina i mjesnih zajednica i Strategiju partnerstva lokalne samouprave i građana čine drugo poglavlje ovog rada. U istom poglavlju analizirani su ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i tri od deset ustava županija/kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine te statuti dviju općina i jedne mjesne zajednice. Nakon što su analizirani navedeni zakonsko-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka donesen je zaključak.

2. Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka

Brojne su definicije i tumačenja aktivnosti i sudjelovanja građana u odlučivanju. Tako, skup planiranih i organiziranih aktivnosti koje imaju cilj aktivno uključivanje građana ili pojedinih skupina građana u kreiranje javne politike profesor Najil Kurtić naziva javnim konsultacijama (Kurtić, 2009: 5). Hrvatski znanstvenik Eugen Pusić sudjelovanje građana definira kao jedno od sredstava političkog nadzora nad radom uprave, jer građani sudjeluju neposredno u radu uprave. Kao primjer neposrednog sudjelovanja navodi izbor građana u tijela upravljanja javnih ustanova. Oblici sudjelovanja građana prema Pusiću mogu biti: unutarnji (sudjelovanje u radu uprave) i vanjski (utjecaj na rad uprave). Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja jeste građansko pravo koje građani konzumiraju na svim razinama vlasti, kako na lokalnim tako i na višim razinama vlasti, što čini temelj razvoja demokratskog društva.

Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka ostvaruje se posredno (posredna ili predstavnička demokracija) i neposredno (neposredna ili direktna demokracija). Model predstavničke ili posredne demokracije predstavlja sudjelovanje građana u donošenju odluka putem izbora i nakon izbora kontrolom rada izabranih predstavnika. U neposrednoj ili direktnoj demokraciji građani neposredno sudjeluju u donošenju odluka od izmjena i usvajanja pravnih akata na razini države do promjena granica i donošenja prostornih planova općina i organiziranja mjesnih zajednica

na lokalnoj razini. Načešće korišteni primjeri neposrednog odlučivanja su zborovi građana, referendum i građanska inicijativa. »U tranzicijskim zemljama demokratsko iskustvo je relativno kratkog vijeka, neujednačeno i vrlo često frustrirajuće. Lokalne vlasti u tranzicijskim zemljama suočene su s problemima kao što su decentralizacija, fragmentacija, nerazvijeni mehanizmi sudjelovanja javnosti, nedostatak visokoobrazovanih profesionalaca, te mnogi drugi problemi. Međutim, u današnjem izuzetno složenom svijetu, samo na ovoj najnižoj razini demokracije i autonomije može se održati izravan dijalog među građanima, njihovim interesnim skupinama i politički izabranim odlučiteljima. Djelotvorna lokalna demokracija stoga je životno važna za više razine demokracije« (Ploštajner, Mendes, 2005: 90).

Da bi građani sudjelovali u procesu donošenja odluka, trebaju biti informirani o aktivnostima koje provode tijela lokalne samouprave. Obveza tijela lokalne samouprave je da osiguraju javnost i transparentnost svoga rada, što podrazumijeva uključivanje javnosti u proces donošenja odluka, kao i proces realiziranja donesenih odluka. Zakonom o slobodi pristupa informacijama² uređuje se pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne uprave. Prema tom zakonu svaka fizička i pravna osoba ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom tijela javne uprave, a obveza je tijela javne uprave da tražene informacije priopći.

Uspoređujući s istraživanjem provedenim 2010., ali i s istraživanjima koja su provedena prijašnjih godina o sudjelovanju građana u procesu odlučivanju, a koje provodi nevladina organizacija Centri civilnih inicijativa³ niti tijekom 2011. vlasti u BiH nisu napravile značajniji korak naprijed u razvijanju partnerskih odnosa sa građanima. Naprotiv, iako se izabrani predstavnici deklarativno u javnosti zalažu za uključivanje građana u procese

² Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH 28/00; Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službene novine FBiH 32/01; Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik RS 20/01.

³ Centri civilnih inicijativa (CCI) bosanskohercegovačka je nevladina, neprofitna, nestranačka organizacija koja potiče i promovira sudjelovanje građana u demokratskim dešavanjima i jača kapacitete kako pojedinca tako i organizacija na rješavanju problema u zajednicama širom Bosne i Hercegovine. Početci CCI-ja vežu se za rad drugih međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini koje se globalno identificiraju uz pojmove demokratizacije, nadgledanja izbornog procesa, jačanja trećeg sektora, kao što su National Democratic Institute (NDI), International Foundation for Electoral Systems (IFES), itd. Osnivačko jezgro CCI-ja poteklo je upravo iz međunarodnih organizacija, gdje su vođeni višegodišnjim iskustvom, tijekom 1998. i 1999., domaći civilni aktivisti odlučili formirati prvu veliku, u pravom smislu, bosanskohercegovačku nevladinu organizaciju koja će u teritorijalnom i programskom smislu obuhvatiti cijelu zemlju i sve njene građane.

donošenja odluka i razvijanje tzv. participativne demokracije, u stvarnosti građani gotovo da nemaju nikakav utjecaj na odlučivanje. Istraživanje⁴ je provedeno u 14 selektiranih općina (Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Tešić, Trebinje, Zenica, Čapljina, Mostar, Prozor, Doboš, Sarajevo, Tuzla, Srebrenica, Bihać), na uzorku od 994 punoljetna građanina i 100 zaposlenih u lokalnim samoupravama, istraživajući njihovu percepciju i iskustva u sudjelovanju građana u donošenju odluka. Znanje građana o načinima sudjelovanja u usporedbi s 2010. opada ili stagnira, a manji je postotak za mjesne zajednice koji iznosi 68% (u 2010. iznosio je 80%) te zbor građana sa 61% u 2010. na 52% u 2011., dok je istovremeno isti broj građana kao i 2010., 47%, vidio poziv za sudjelovanje u odlučivanju od strane lokalnih vlasti. Način informiranja građana o dešavanjima u zemlji i inozemstvu je na razini 2010. Na vrhu je i dalje informiranje putem televizije sa 89,5%, dnevnih novina 56,3%, tjednika 32,4%, radija ukupno 46,5% te informiranje putem interneta 56,9% (u porastu + 0,9% u odnosu na 2010., a 2006. putem interneta informiralo se svega 28,5% ispitanika). O radu lokalne uprave 81,6% građana informira se putem lokalnih medija, a čak 74,2% građana informaciju dobije od prijatelja.

Podatci o izlasku građana na izbore u Bosni i Hercegovini također govore o nezainteresiranosti građana za ovaj vid odlučivanja, ali i o nepovjerenju građana prema vlasti i političkoj apatiji.⁵

3. Zakonsko-pravni akti za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka

3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi i preporuke Vijeća Europe o sudjelovanju građana u odlučivanju

U uvodnom dijelu Europske povelje o lokalnoj samoupravi⁶ (Strasbourg, 1985) između ostalog stoji da su lokalne jedinice jedan od glavnih te-

⁴ *Izvyještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2011. godinu*, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 2012.

⁵ Prema podacima Središnjeg izbornog povjerenstva 2004., na izbore je izišlo svega 46,80%, 2006. 55,31%, 2008. 55,28% i 2010. na izbore je izišlo 56,28% građana. (www.izbori.ba/Opci-Izbore-2010/OsnovneInformacije-Izbore2010/Documents/Uporedni_pokazatelj_odrzanih_izbora_2002-2010.pdf, 20. 9. 2011.).

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>

melja svakog demokratskog sustava i da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe potpisnicama Povelje. U članku 3. Povelje pod lokalnom samoupravom se podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova i da će se to pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Ta tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba ne može se ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referendumu ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.

U članku 4. i stavcima 4., 5. i 6. jasno je određeno da poslovi i određene nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpuni i cjeloviti i njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima. 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. Člankom 5. Povelje otvorena je mogućnost neposrednog odlučivanja građana referendumom, tamo gdje to zakon omogućuje, kada se radi o promjeni lokalnog područja jedinice lokalne samouprave.

»Sama Europska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži više principa na kojima se temelji ustavna i zakonska pozicija lokalnih tijela vlasti i njihova odgovornost u ostvarivanju zajedničkih interesa građana u lokalnim zajednicama. Potrebno je podvući princip supsidijarnosti koji, na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ustanovljava primarnu poziciju nižih u odnosu na više razine vlasti i vršenju javnih poslova u državi.« (Pejanović, Sadiković, 2010: 84) »Princip supsidijarnosti podrazumijeva i obvezu viših razina vlasti da pruži pomoć nižim razinama vlasti, ukoliko nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao.« (*Ibid.*, str. 24)

Pored Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kao prvog međunarodnog ugovora koji je definirao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Europe s Preporukom (2001) 19 o su-

djelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. Pored te preporuke vrijedno je i istaknuti: Preporuku (1996)² o referendumu i narodnoj inicijativi na razini lokalnih zajednica, Preporuku (1998)¹² o nadzoru akcija lokalnih vlasti i Preporuku (2004)¹¹ o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasovanja i Preporuku 1704 (2005) – »Referendumi: ka dobrim praksama u Europi«.

3.2. Ustavni i zakonsko-pravni okvir za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka

U Ustavu Bosne i Hercegovine⁷ kao najvišem pravnom aktu države nema posebnih poglavlja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odlučivanja. U nekoliko članaka (članci I., IV., V...) Ustava spominju se izbori kao jedan od posrednih načina sudjelovanje građana u odlučivanju. Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa oblike neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju.

Ustavno uređenje Republike Srpske temelji se na lokalnoj samoupravi (članak 5. poglavlje I. Ustava Republike Srpske⁸). U poglavlju VI. članku 2. stavku 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine⁹ stoji da se u općini ostvaruje lokalna samouprava. Temeljem članka 70. poglavlja V. Ustava Republike Srpske, Narodna skupština između ostalog ima nadležnost raspisivanja republičkog referenduma, a temeljem članka 77. istog poglavlja, »Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjanja građana na referendumu.« Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske.¹⁰ U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine nije posebno regulirano pitanje raspisivanja referenduma, a ne postoji niti Zakon o referendumu. Članak 76. Ustava Republike Srpske, koji je zamijenjen Amandmanom XXXVIII, glasi: »Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju predsjednik Re-

⁷ Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, 1995. http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/annex4.htm, 20. 10. 2011.

⁸ Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92.

⁹ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03 i 20/04.

¹⁰ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 42/10.

publike, Vlada, svaki narodni zastupnik ili najmanje 3.000 birača.« Ovim amandmanom određen je broj građana koji može predložiti Narodnoj skupštini Republike Srpske donošenje određenog akta iz njene nadležnosti.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske svojim građanima garantiraju slobodu mišljenja i izražavanja (poglavlje II. članak 25. Ustava Republike Srpske i poglavlje II. pod A. članak 2. stavak 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine) i slobodu udruživanja (poglavlje II. članak 31. Ustava Republike Srpske i poglavlje II. pod A. članak 2. stavak 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Prema članku 33. II. poglavlja Ustava Republike Srpske, »Građani imaju pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova i da pod jednakim uslovima budu primljeni u javnu službu.«, a prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, poglavlje II. pod A. članak 2. stavak b), građani uživaju pravo da sudjeluju u javnim poslovima. Pravo na slobodne izbore regulirano je u poglavlju II. članku 29. Ustava Republike Srpske i poglavlju II. pod A. članku 2. stavku b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Uredbom¹¹ o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i akata uređuju se pravila za postupanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrt/nacrta/prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata koje donose ili predlažu federalna tijela i Vlada, a u cilju osiguravanja sudjelovanja zainteresirane javnosti. Člankom 9. Uredbe obvezuju se federalna ministarstva, uprava i upravne organizacije da nakon utvrđivanja teksta pravnog propisa i drugog akta od interesa za javnost te tekstove postave na svoju internetsku stranicu uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta i pozovu na dostavu komentara, obavještanjem onih koji su na popisu institucije za konsultacije, uz slanje informacija o tome kako mogu doći do primjerka pravnog propisa ili drugog akta.

Prema Ustavu Unsko-sanskog kantona¹² (jednom od deset kantona/županija u Federaciji Bosne i Hercegovine), poglavlje VI. članak 2. stavak 1., »U općini se ostvaruje lokalna samouprava«, a prema stavku 2., »Lokalna samouprava ostvaruje se u općinama obavljanjem ovlaštenja utvrđenim

¹¹ Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, Službene novine FBiH 51/12.

¹² Ustav Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona 1/04, 11/04.

zakonom Kantona, u skladu s ovim Ustavom i prema principima lokalne samouprave utvrđene federalnim zakonodavstvom.« Na sličan način definirana je i lokalna samouprava u Ustavu Županije zapadnohercegovačke.¹³ Prema članku 56.a stavku 1. Ustava Županije zapadnohercegovačke, »Građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu«, a prema stavku 2., »Lokalna samouprava ostvaruje se u općini i gradu kao teritorijalnim jedinicama lokalne samouprave, obavljanjem nadležnosti utvrđenih ovim Ustavom, federalnim i županijskim zakonima, te statutom općine odnosno grada.« U općini se ostvaruje lokalna samouprava i obavljaju poslovi predviđeni ovim Ustavom i oni koje na njih prenese Županija ili Federacija (članak 57. stavak 1. Ustava Županije zapadnohercegovačke). Člankom 58. a. Ustava Županije zapadnohercegovačke izričito su navedeni načini odlučivanja i donošenja odluka u lokalnoj samoupravi, a glasi: »Građani mogu izravno odlučiti o poslovima od interesa i značenja za lokalno pučanstvo referendumom i zborom građana, sukladno zakonu i statutu općine ili grada. Građani imaju pravo podnijeti građanski poticaj za rješavanje određenih pitanja sukladno zakonu. Građani imaju pravo, sukladno zakonu i statutu općine ili grada, osnivati i druge oblike mjesne samouprave.« Nije objašnjeno koji su to drugi oblici lokalne samouprave. Člankom 62. stavkom 1. Ustava Županije zapadnohercegovačke spomenut je i neposredni izbor budućih nositelja zakonodavne vlasti i glasi: »Općinske vijećnike biraju demokratskim putem birači na izravnim i tajnim izborima na cijelom području općine na način utvrđen Zakonom.« Ustavom Kantona Sarajevo¹⁴ u članku 4. stavku 2. otvorena je mogućnost izjašnjavanja građana. »U slučaju izmjena teritorija Kantona odvajanjem dijelova teritorije radi pripajanja kantonima ili pripajanjem dijelova drugih kantona ovom Kantonu, Skupština daje svoje prethodno mišljenje, a radi njegove potvrde može zatražiti i lično izjašnjavanje građana s područja Kantona na neki od propisanih načina.« Člankom 35. stavkom 1. Ustava Kantona Sarajevo, isto kao i u Ustavu Unsko-sanskog kantona i Ustavu Županije zapadnohercegovačke, općina je definirana kao jedinica lokalne samouprave, a glasi: »Na području Kantona obrazuje se više općina kao jedinica lokalne samouprave, sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i zakonu i drugim propisima Federacije.« Prema ustavima navedenih župa-

¹³ Ustav Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije zapadnohercegovačke 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03 i 10/04.

¹⁴ Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04.

nija/kantona, nema ključnih razlika normativno-pravnog reguliranja sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka.

3.3. Zakon o lokalnoj samoupravi

Bosna i Hercegovina ratificirala je 1994. godine Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Na razini države ne postoji zakon o lokalnoj samoupravi, već su ti zakoni donijeti u okviru entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, kao i u županijama/kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁵ i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske,¹⁶ lokalna samouprava se ostvaruje u općini i gradu, a izvršavaju je građani i tijela jedinica lokalne samouprave. Tim se zakonima između ostalog uređuju pitanja izravnog sudjelovanje građana u odlučivanju, nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave, javnosti rada, odnosa i suradnje federalnih i kantonalnih/županijskih vlasti i jedinica lokalne samouprave. Poglavlje X. (od članka 98. do članka 105.) Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavlje IX. (od članka 43. do članka 46.) Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine posvećeni su izravnom (neposrednom) sudjelovanju građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave. Građani izravno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave putem referendum, mjesnoga zbora građana i drugih oblika izravnog sudjelovanja. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruge građana, nevladinih organizacija, kao i na druge načine utvrđene zakonom i statutima jedinica lokalne samouprave. Članak 45. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisuje broj od maksimalno 5% ukupnoga broja građana upisanih u birački popis koji je potreban da se tijelu jedinice lokalne samouprave podnese inicijativa za donošenje određenoga akta ili rješavanje određenoga pitanja iz njegovoga djelokruga, dok je prema članku 104. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske za podnošenje inicijative građana potrebno od 5 do 7% ukupnoga broja građana upisanih u birački popis.

U sklopu poglavlja X. pod 1. (od članka 106. do članka 109.) Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavlja VI. (od članka 24. do član-

¹⁵ Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 49/06.

¹⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 101/04.

ka 32.) Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisuju se načini organiziranja i odlučivanja građana putem mjesne zajednice kao mjesta organiziranja mjesne samouprave. Prema članku 24. stavku 1. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, »Mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje se u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće, te gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave, sukladno statutu jedinice lokalne samouprave«, a članak 106. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske glasi: »Područje jedinice lokalne samouprave može se podijeliti na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave.« »Iza ovih zakonskih rješenja stoji različito shvaćanje mjesne samouprave i različit odnos prema mjesnim zajednicama. Moglo bi se reći da će zakonodavac koji želi da razvije lokalnu demokraciju i uključi građane u kreiranje lokalne politike ugraditi mjesne zajednice u samu institucionalnu strukturu općine, zakonodavcu koji lokalnu samoupravu shvaća kao besprijekorno funkcioniranje lokalnih tijela vlasti bez neposrednog sudjelovanja građana – mjesne zajednice nisu nužno potrebne da bi sustav funkcionirao. Bez obzira na različita zakonska rješenja, mjesne zajednice postoje u većini općina, vjerojatno zato što su se u prethodnom, socijalističkom, periodu pokazale kao korisne i vitalne institucije na koje je narod već naviknuo, pa bi ih iz tih razloga bilo nepopularno ukidati.« (Zlokapa, 2008: 115).

3.4. Statuti općina i mjesnih zajednica

Temeljni normativno-pravni akt općine je statut kojim se između ostalog uređuju pitanja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, samoupravni djelokrug općine, međusobni odnos tijela vlasti, mjesna samouprava, izravno sudjelovanje građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, suradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave, propisi i drugi akti, javnost rada, kao i druga pitanja važna za ustrojstvo i rad općine.

Prema članku 45. Statuta¹⁷ općine Goražde,¹⁸ »Mjesna samouprava ostvaruje se u mjesnim zajednicama kao obaveznom obliku mjesne samoupra-

¹⁷ Statut općine Goražde, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde 13/07, <http://www.gorazde.ba/dokumenti/statut.pdf>, 9. 9. 2011.

¹⁸ Izabrana je općina Goražde jer se prema broju stanovnika (32.000) može svrstati u prosječnu općinu u FBiH.

ve.« Mjesna samouprava podrazumijeva pravo građana da izravno sudjeluju u odlučivanju o određenim lokalnim poslovima koji neposredno utječu na njihov svakodnevni život i rad. »Organi mjesne zajednice su: Savjet mjesne zajednice i Zbor građana mjesne zajednice« (članak 56.). Prema članku 53. istog Statuta, »Građani u mjesnoj zajednici kroz organe mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice, utvrđene zakonom, ovim Statutom i Statutom mjesne zajednice.« Temeljem članka 66. Statuta općine Goražde, »Građani na teritoriji općine mogu neposredno da učestvuju u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Općine: referendumom, mjesnim zborovima građana, građanskom inicijativom i drugim oblicima.« »Prijedlog za raspisivanje referenduma mogu podnijeti: jedna trećina vijećnika Općinskog vijeća, općinski načelnik, jedna trećina mjesnih zajednica.« (Članak 68.) Temeljem članka 70. Statuta, »Građani na mjesnom zboru mogu inicirati i organizovanje poslova koji neposredno utiču na svakodnevne potrebe života i rada građana kao što su: izgradnja i održavanje putova, kanalizacije, vodovoda i drugih komunalnih potreba i infrastrukture, uređenje naselja, izgradnja i uređenje parkova, dječjih igrališta, sportskih i drugih objekata, zaštita okoliša i slično. Prema članku 71. istog Statuta, Općinsko vijeće mora razmotriti građansku inicijativu koju je svojim potpisom podržalo najmanje 3% birača upisanih u birački spisak, što prije, a najkasnije u roku od 60 dana.

Prema članku 72. Statuta¹⁹ općine Šamac,²⁰ oblici neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi jesu: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana i drugi oblici koji nisu zakonom zabranjeni. Člancima 73., 74. i 75. reguliraju se uvjeti i način raspisivanja referenduma. Odluka na referendumu smatra se donesenom ako za nju glasuje većina ukupnog broja upisanih birača. Prijedlog za raspisivanje referenduma može podnijeti načelnik, predsjednik Skupštine općine, jedna trećina odbornika u Skupštini općine, 7% broja birača od ukupnog broja glasača, a za mjesnu zajednicu prijedlog za raspisivanje referenduma može podnijeti 33% birača od ukupnog broja glasača. Člancima 76. i 77. propisuju se uvjeti i načini sazivanja zbora građana i pokretanja građanske inicijative. Za razliku od općine Goražde

¹⁹ Statut opštine Šamac, Službeni glasnik opštine Šamac 4/05 i 9/07 http://www.opstinasamac.org/images/dokumenta/akti_skupstine/STATUT_OPSTINE_SAMAC.pdf, 21. 8. 2012.

²⁰ Izabrana je općina Šamac jer se prema broju stanovnika (23.399) može svrstati u prosječnu općinu u Republici Srpskoj.

(FBiH), člankom 78. Statuta općine Šamac (RS) propisano je da općinska tijela uprave osiguravaju javnu raspravu o nacrtu Statuta, nacrtu odluke o proračunu općine, o odlukama o promjeni teritorijalne organizacije općine, odnosno mjesne zajednice i drugim aktima utvrđenim zakonom i Statutom općine.

Statutom mjesne zajednice između ostalog uređuje se djelokrug rada mjesne zajednice, njena organizacija, tijela i njihova prava i dužnosti, javnost rada i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice i život građana u njoj. Prema članku 13. Statuta mjesne zajednice Grad 1²¹ (općina Livno),²² »Tijela mjesne zajednice sukladno zakonu i Statutu su: Vijeće mjesne zajednice i Zbor građana mjesne zajednice.« Člankom 18. stavkom 1. propisan je način izbora članova vijeća mjesne zajednice – biraju se neposrednim tajnim glasovanjem, a člankom 23. stavkom 1. definiran je zbor građana kao tijelo konzultiranja i oblik izravnog sudjelovanja u odlučivanju u lokalnim poslovima.

3.5. Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima

Strategijom partnerstva²³ tijela lokalne samouprave i građana omogućuje se institucionalizacija partnerstva između lokalne samouprave i građanskog društva koje čine građani pojedinci, interesne skupine građana, udruge građana i mjesne zajednice. Strategija definira aktivnosti u partnerstvu, a njenim usvajanjem i provođenjem lokalna uprava iskazuje predanost podupiranju povećanog sudjelovanja građana u odlučivanju. Svrha strategije partnerstva je stvaranje okruženja i davanje smjernica za sudjelovanje građana u upravljanju, odlučivanju i rješavanju pitanja koja su u njihovom i općem interesu. Mehanizmi za proces partnerstva, odnosno za zajedničku identifikaciju problema, mogu biti sve vrste javnih skupova (zborovi građana, javne rasprave, neformalni susreti s građanima), inicijative mjesnih zajednica, građanske inicijative, koordinacijski sastanci s grupama građana i sl. Mogući mehanizmi za zajedničku izradu akcijskog plana najčešće su zajednička povjerenstva, mješovite radne skupine po po-

²¹ Statut mjesne zajednice Grad 1, općina Livno, 2010.

²² Statut mjesne zajednice Grad iz općine Livno jedan je od rijetkih statuta mjesnih zajednica koji je bio dostupan, stoga je izabran kao primjer.

²³ Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima, Službeni glasnik općine Široki Brijeg 2/08.

jedinim temama (nakon identificiranja problema), koordinacijski sastanci sa zainteresiranim skupinama i slični, konkretnoj situaciji prikladni mehanizmi. Zajednička provedba akcijskog plana moguća je na razne načine, prije svega sudjelovanjem samih građana ili grupa građana u financiranju i provedbi projekta, korištenjem stručnih i fizičkih kapaciteta, sudjelovanjem u raznim odborima i provedbenim tijelima te korištenjem drugih resursa. Strategiju partnerstva istovjetnog sadržaja usvojilo je 70 općina u Bosni i Hercegovini u sklopu OESS-ovog projekta »Ugovor«.

4. Zaključak

Prema entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske) koji reguliraju sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, načini neposrednog odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave su referendum, zbor građana, građanske inicijative i drugi oblici izravnoga sudjelovanja. Ipak postoje dvije ključne razlike tih dvaju zakona: u broju građana upisanih u birački popis potrebnih da se tijelu jedinice lokalne samouprave podnese inicijativa za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovoga djelokruga – koji u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi do 5%, a u Republici Srpskoj od 5 do 7% ukupnoga broja građana upisanih u birački popis, a druga ključna razlika je da se u Federaciji Bosne i Hercegovine mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave, dok u Republici Srpskoj to nije obveza. Prema analiziranim ustavima županija/kantona, nema ključnih razlika normativno-pravnog reguliranja sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka.

Ipak, statuti općina i statuti mjesnih zajednica, kao osnovni normativno-pravni akti jedinica lokalne samouprave, na najjasniji način reguliraju načine neposrednog sudjelovanja građana u općini odnosno mjesnoj zajednici. Strategijom partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima, koju posjeduje nešto manje od polovice općina u Bosni i Hercegovini, omogućuje se institucionalizacija partnerstva između lokalne samouprave i građana te njenim provođenjem lokalna samouprava iskazuje predanost podupiranju većeg sudjelovanja građana u odlučivanju.

Uredbom o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i akata uređuju se pravila za postu-

panje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrt/nacrta/prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata koje donose ili predlažu federalna tijela i Vlada, a u cilju osiguravanja sudjelovanja zainteresirane javnosti. Takav ili sličan dokument trebalo bi izraditi i usvojiti i na razini lokalne samouprave, i njime bi se tijela lokalne samouprave obvezala na organiziranje javnih rasprava, postavljanje prijedloga strategija, urbanističkih planova, infrastrukturnih projekta i drugih akata koji predlažu općinske/gradske službe, grado/načelnik i druga tijela lokalne samouprave s ciljem sudjelovanja građana na svoju internetsku stranicu, ali i obavještanje javnosti o prijedlogu akata koji predlažu lokalna tijela lokalne samouprave putem lokalnih medija.

Analizirajući zakonske i normativno-pravne akte o odlučivanju građana, a u prvom redu zahvaljujući složenom ustroju Bosne i Hercegovine, utvrđene su brojne različitosti, nedostatci i nedorečenosti pravnih akata u odlučivanju na lokalnoj razini, ali i na razini kantona/županija u Federaciji Bosne i Hercegovine i entiteta. Stoga je potrebno, osim donošenja zakona o referendumu na entitetskoj razini (i državnoj), izmijeniti i uskladiti i ostale normativno-pravne akte koji reguliraju pitanja sudjelovanja građana u odlučivanju, i to: entitetske i županijske/kantonalne ustave, zakon o lokalnoj samoupravi na entitetskoj i županijskoj/kantonnoj razini, statute općina i mjesnih zajednica, ali i donijeti zaključak (uredbu) o pravilima za sudjelovanju građana na lokalnoj razini, i za jednice lokalne samouprave koje to nisu učinile da izrade i usvoje Strategiju partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima.

Literatura

- Centri civilnih inicijativa (2012) Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2011. godinu. Banja Luka: Centri civilnih inicijativa
- Kurtić, Najil (2009) Bosanskohercegovačka iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike. Tuzla: Centar za ekologiju i energiju
- Mujakić, I., Muhamed (2010) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi. Hrvatska javna uprava 10(4): 1045–1058
- Pejanović, M., Sadiković, E. (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić
- Ploštajner, Z., Mendeš, I. (2005) Građanska participacija. U: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini. Zagreb: Fridrich Ebert Stiftung
- Zlokapa, Z., Damjanović, D. (2008) Modeli organizacije lokalne samouprave. Beograd: Palgo centar

Izvori

- Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, 1995. http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/annex4.htm, 20. 10. 2011
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Strasbourg, 1985. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>, 20. 10. 2011.
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03 i 20/04
- Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92
- Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04
- Ustav Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona 1/04, 11/04
- Ustav Županije zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03 i 10/04
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 101/04
- Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 49/06
- Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH 28/00
- Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službene novine FBiH 32/01
- Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik RS 20/01
- Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 51/12
- Statut općine Goražde, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde 13/07, <http://www.gorazde.ba/dokumenti/statut.pdf>, 9. 9. 2011
- Statut opštine Šamac, Službeni glasnik opštine Šamac 4/05 i 9/07, http://www.opstinasamac.org/images/dokumenta/akti_skupstine/STATUT_OPSTINE_SAMAC.pdf, 21. 8. 2012
- Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima, Službeni glasnik općine Široki Brijeg 2/08
- Statut mjesne zajednice Grad 1, općina Livno, 2010.
- Internetska stranica Središnjeg izbornog povjerenstva: www.izbori.ba

CITIZENS' PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Citizens' participation in decision-making process is a civil right that citizens consume at all government levels, either directly or indirectly. Citizens' participation is regulated by the Constitutions (at the state, entity, and cantonal levels), as well as by the laws on local self-government and by the statute, which is the basic normative legal act of local self-government units. Although legal regulation of citizens' participation has been harmonised with the European Charter of Local Self-Government, an analysis of legislation concerning citizens' participation has shown numerous differences, deficiencies, and unfinished solutions in the regulations at the municipal and sub-municipal levels, as well as at the entity and cantonal levels of the Federation of Bosnia and Herzegovina, primarily due to the complex organisation of Bosnia and Herzegovina. What is necessary is to adopt the Law of Referendum at the entity (and state) level, and to amend and harmonise other regulations related to citizens' participation – entity and cantonal Constitutions, the Law on Local Self-Government at the entity and cantonal levels, and municipal and sub-municipal statutes. It is also necessary to adopt the Regulation of the Rules of Citizens' Participation at the Local Level. Local self-government units must develop and adopt their partnership strategies for cooperation with local citizens.

Key words: municipality, law, decision-making, citizens' participation, local self-government, Bosnia and Herzegovina