



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
-pridružena članica-

UPRAVA

Časopis za upravu i upravno pravo

Sarajevo, 2019

IMPRESUM

Izdavač / Publisher

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa / Address

Ul. Igmanska 40A, 71 320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača / For the Publisher

Doc. dr Emir Tahirović, dekan/Dean

Glavni urednik / Editor in Chief

Doc. dr Amel Delić, prodekan/Vice-Dean

Redakcija / Editorial Board

Doc. dr Đevad Šašić, doc. dr Emir Mehmedović, doc. dr Emir Tahirović i doc. dr Merima Tanović.

Sekretar redakcije /Editorial Board Secretary

Irvana Baltić

DTP i štampa / DTP and Print

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž /Press run

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u časopisu „Uprava“ referiraju se u : EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka. Articles and papers published in Journal 'Administration' are referenced in EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) and Research Bible databases.

SADRŽAJ / CONTENTS

Faris Godinjak

Selma Horić

Emir Mehmedović

IZAZOVI UVOĐENJA INFORMACIONO-KOMUNIKACIJSKIH
TEHNOLOGIJA U UPRAVNE POSTUPKE – NUŽNOST REFORME
UPRAVNIH POSTUPAKA
*CHALLENGES OF INTRODUCING INFORMATION AND
COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURES – THE NECESSITY OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURES REFORM* 9

Edin Ramić

UPRAVNI STATUS I ORGANIZACIONA STRUKTURA KADILUKA
ŠABAC
*ADMINISTRATIVE STATUS AND ORGANIZATIONAL
STRUCTURE OF KADILUK ŠABAC* 37

Adis Holjan

MOGUĆNOSTI I EFEKTI ZADUŽIVANJA LOKALNIH JEDINICA
VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI
*POSSIBILITIES AND EFFECTS OF FINANCIAL BORROWING
OF LOCAL AUTHORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* 51

Rade Lazić

DECENTRALIZACIJA KROZ LOKALNU SAMOUPRAVU
DECENTRALIZATION THROUGH LOCAL SELF-GOVERNMENT 73

Tarik Bahto

KOMPARACIJA USTAVNIH SISTEMA SJEDINJENIH AMERIČKIH
DRŽAVA I KANADE
*COMPARISON OF CONSTITUTIONAL SYSTEMS OF UNITED
STATES OF AMERICA AND CANADA* 85

Dženan Alić

Selma Talić

MODERNIZACIJA UPRAVNOG SPORA U BOSNI I HERCEGOVINI
*MODERNIZATION OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA* 109

RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednica, čitateljice i čitaoci,

Novi broj časopisa „Uprava” donosi zanimljive naslove koji najvećim dijelom obuhvataju teme iz domena „Državno-pravne” i „Upravno-pravne” naučne oblasti, s tim što određene teme posjeduju i višedisciplinarni karakter, te iz manje istraživanih uglova posmatraju javnu upravu u svom tradicionalnom biću.

Tako, raspon radova ide od historijsko-upravne analize organizacije i upravnog statusa kadiluka Šabac u kojem se daje detaljan pregled ključnih društvenih tokova, organizacije i polažaja te političko-teritorijalne zajednice u širem administrativnom prostoru, pregled institucija vlasti, kao i reformi, podjednako u etabliranim državnim strukturama, kao i onih koje su nastajale shodno promjenama vlasti, prema analizi dva značajna ustavna sistema, Sjedinjenih Američkih Država i Kanade, predstavljajući historijski, politički i pravni kontekst i sadržaj ustavnog uređenja ovih država, uz određenu komparaciju.

U časopisu je načinjen i teorijski pregled značaja i uloge lokalne samouprave, odnosno različiti pristupi vršenju lokalne vlasti, dominantno putem decentralizacije ili dekoncentracije javnih poslova, sa kraćim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. O lokalnoj vlasti diskutuje još jedan rad, ali iz drugačijeg, savremenog i aplikativnog aspekta, elaborirajući o mogućnostima i efektima zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Raspon radova u ovom broju časopisa ide i prema usmjerenijim, upravno-pravnim temama. U jednom od takva dva rada predstavljen je tok upravnog spora, primarno prema pozitivnom pravu u Bosni i Hercegovini, uz određene reformske preporuke, a u drugom radu autori ukazuju na važnost savremenog kontekstualiziranja organizacije i djelovanja uprave u Bosni i Hercegovini putem primjene informaciono-komunikacijskih tehnologija, dajući komentar, uz određene preporuke, strateških i pravnih akata u ovoj oblasti.

Zahvaljujemo se svim autorima na doprinosu. I ovaj put, ističemo orijentaciju časopisa „Uprava” za značajnijim brojem radova na stranim jezicima, naročito na engleskom jeziku, kako bi doprinijeli kvalitetnijoj međunarodnoj prepoznatljivosti časopisa.

Pozivamo autore, akademska lica, kao i stručnjake iz prakse, te mlade istraživače da doprinesu daljem razvoju časopisa, u skladu sa tehničkim

uputstvima, etičkim i naučnim standardima koji su dostupni na web stranici časopisa, u oblasti uprave i mnogobrojnim srodnim naučnim oblastima.

U ime redakcije časopisa „Uprava” srdačno Vas pozdravlja,

Doc.dr Amel Delić,
glavni urednik časopisa

EDITOR'S WORD

Dear academic and professional community, dear readers,

New issue of the Journal 'Administration' brings interesting titles that mostly comprise topics from the scientific field of State and Administrative Law, while certain topics have a multidisciplinary character and observe Public Administration in its traditional being, but from less researched perspectives.

In that sense, the range of papers goes from the historical-administrative analysis of the organization and administrative status of the Šabac Kadilik (Ottoman region), which provides a detailed overview of key social trends, organization and position of that political community in wider administrative space, review of official institutions, as well as the reforms in both well established state structures and those that emerged as a result of change in state reigning structures, up until the analysis of two significant constitutional systems, of the United States of America and Canada, representing historical, political and legal context and content of their constitutional regulation, with some elements of comparison.

In this issue also, the theoretical overview of the significance and the role of local self-government is presented, including different approaches in exercising local government, dominantly through decentralization and deconcentration of public affairs, with a brief review to the respected situation in Bosnia and Herzegovina. Local government is discussed in yet another paper, but from a different, contemporary and applicable aspect, elaborating on the possibilities and effects of Bosnia and Herzegovina's local self-government units financial borrowing.

Further on, the range of papers in this issue of the Journal goes towards more focused, Administrative Law topics. In one of such two papers the course of the Administrative Dispute is presented, primarily according to the positive law in Bosnia and Herzegovina, with certain reform recommendations, while in another paper the authors emphasize the significance of contemporary contextualization of public administration's organization and activities in Bosnia and Herzegovina through the application of information and communication technologies, and they comment, with certain recommendations, the strategic and legal acts in the respected field.

We are grateful to all authors for their contributions. Again this time, we are emphasizing the orientation of the Journal 'Administration' towards

more papers written in foreign languages, especially in English, in order to contribute higher international recognition of the Journal.

We invite authors, scholars, as well as the professionals, and young researchers to contribute further development of the Journal in the area of Administration and other related scientific fields, in compliance with technical guidelines, and ethical and scientific standards that are available on the Journal's website.

On behalf of the Editorial Board of the Journal 'Administration', the best regards are sent by

Amel Delić, PhD
Editor in Chief

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 20.12.2019.

UDK: 331.101.52:35.077.3:34.047

**IZAZOVI UVOĐENJA INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH
TEHNOLOGIJA U UPRAVNE POSTUPKE – NUŽNOST REFORME
UPRAVNIH POSTUPAKA**

**CHALLENGES OF INTRODUCING INFORMATION AND
COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURES – THE NECESSITY OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURES REFORM**

Faris Godinjak, mr.iur.

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sarajevo
faris.godinjak@mvteo.gov.ba.

Selma Horić, dipl.iur.

Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo
selma.horic@mpr.gov.ba.

doc. dr. Emir Mehmedović

Fakultet za upravu
Univerziteta u Sarajevu
emir.mehmedovic@fu.unsa.ba.

Sažetak

U ovom članku autori se bave izazovima u uspostavljanju odgovarajućeg pravnog okvira u Bosni i Hercegovini, koji će omogućiti uspostavljanje e-Uprave, odnosno upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija u djelovanju javne uprave. Propisi iz seta e-propisa, iako su doneseni na različitim nivoima vlasti, imaju dosta sličnih elemenata, dok se takav pristup ne može očekivati u oblasti upravnih postupaka. Autori analiziraju izazove sa kojima se Bosna i Hercegovina suočava u pogledu uspostavljanja pravnog okvira za informaciono-komunikacione tehnologije u upravnim postupcima, kao i izazove sa kojima se bh. društvo suočava u pogledu reformi upravnih postupaka i uvođenje e-postupaka uopšte.

Ključne riječi: upravni postupak, e-Uprava, informaciono-komunikacione tehnologije, reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini,

Summary

In this article, the authors examine the challenges in establishing an appropriate legal framework in Bosnia and Herzegovina that will enable the establishment of E-Government, i.e. the use of information and communication technologies in the activities of public administration. Legal regulations from e-regulations set, although adopted at different levels of government, have many similar elements, while such approach can not be expected in the area of administrative procedures. The authors analyze the challenges that Bosnia and Herzegovina is facing in terms of establishing the legal framework for information and communication technologies in administrative procedures, as well as the challenges that the society of Bosnia and Herzegovina is facing in terms of administrative procedures reforms and introduction of e-procedures in general.

Keywords: administrative procedure, E-Government, information and communication technologies, public administration reform in Bosnia and Herzegovina

UVOD

Tranzicija bivših socijalističkih država, uključujući i zemlje bivše SFRJ, iz socijalističkog sistema i planske, državno kontrolisane ekonomije u demokratski politički sistem sa otvorenom tržišnom ekonomijom predstavljala je dug i složen proces. Naponi da se postigne značajniji napredak nailazili su na prepreke prvenstveno zbog toga što umjesto urušenog prijašnjeg sistema vrijednosti nije došlo do pravovremene promjene političke i upravne kulture¹, čime je nastao svojevrni vrijednosni vakum². Posebno otežavajući faktor u provođenju tranzicije je bio u tome što su upravo one snage koje su trebale poticati društvene promjene (politička vlast i uprava) i same bile predmet

¹ Koprić I. et al. (2014), „Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 39.

² Đulabić V. (2014), „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi“ u „7. forum za javnu upravu - Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga“ (A. Musa, ur.), Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 12.

reformi³. Kao rezultate tranzicije možemo identificirati manje ili više uspješne demokratizacije država i uspješan prelazak na tržišnu ekonomiju⁴. Međutim, taj tranzicioni put svake od država je (bio) specifičan, i svaka od njih se na tom putu, pored mnoštva sličnosti, suočavala sa svojim posebnim izazovima⁵.

Kako se odnos između političke vlasti i javne uprave može definisati jednim od temeljnih pitanja tranzicije, reforma javne uprave se neumitno nameće (i) kao značajno tranziciono pitanje. A uspješna reforma javne uprave, orijentirane prema građanima, nije moguća bez modernizacije upravnog postupanja.

1. STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

U kontekstu Bosne i Hercegovine, prva Strategija reforme javne uprave⁶ (u daljem tekstu: Strategija) donesena je 2006. godine, najavljujući krupne promjene u filozofiji te načinu rada i postupanja javne uprave. Strategiju su sinhronizovano usvojili državna⁷, entitetske⁸, i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁹, a ista se provodila kroz akcione planove¹⁰. Nakon isteka rokova postavljenih akcionim planovima, 2015. godine, svaka od navedenih vlada je usvojila zaključke kojima su podržali nastavak reforme javne uprave „*kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i RAP1*“¹¹. Shvatajući da je reforma javne uprave pretpostavka za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku

³ I. Koprić et al., (2014), op. cit., str. 39.

⁴ Ibid, str. 222.

⁵ V. Đulabić (2014), op. cit., str. 11.

⁶ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (Dostupno na: <http://rju.parco.gov.ba/wpcontent/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave-1.pdf>).

⁷ Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju 27.07.2006. godine.

⁸ Vlada FBiH je usvojila Strategiju 03.08.2006. godine, a Vlada RS 31.08.2006. godine.

⁹ Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine je Strategiju usvojila 24.07.2006. godine.

¹⁰ Akcioni plan 1 - AP1 (za period 2006.-2010. godina) i Revidirani Akcioni plan 1 - RAP1 (za period 2011.-2014. godina).

¹¹ Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara BiH: Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10.7.2015. godine, Vlada FBiH: Odlukom br. 865/2015 od 9.7.2015. godine, Vlada RS: Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5.11.2015. i Vlada Brčko distrikta BiH: Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 05.06.2015. godine.

uniju, kao i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju¹², vlade u Bosni i Hercegovini su svojim odlukama podržale izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za period 2018.-2022. godina (u daljem tekstu: Strateški okvir). Uz podršku brojnih međunarodnih subjekata¹³, Strateški okvir je izrađen ali još uvijek nije usvojen na svim nivoima vlasti¹⁴, što ga čini (još uvijek) neprimjenjivim na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.

Vizija i ključni cilj reforme javne uprave je razvoj učinkovitije, djelotvornije i odgovornije javne uprave koja „*bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Europskim integracijama, a time bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj*“¹⁵. Radi ispunjenja postavljenih ciljeva utvrđeno je pet ključnih reformskih oblasti, među kojima se, kao zasebna, navodi oblast upravnog postupka. Strategija ističe da je upravni postupak „*ključna komponenta interakcije između uprave i građana*“ te da je upravo njegova reforma „*centralni osnov za osiguranje efikasnosti, učinkovitosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu*“. Fokus reforme u ovoj oblasti je na unaprijeđenju kvaliteta upravnog odlučivanja, uključujući pojednostavljenje i unaprijeđenje upravnog postupka, u skladu sa modernim evropskim standardima upravnog odlučivanja¹⁶.

¹² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, potpisan u Luksemburgu 26.6.2008. godine, ratificiran odlukom Predsjedništva BiH 6.11.2008. godine („Sl. glasnik BiH“ - Međ.ugovori, broj 10/08), a stupio je na snagu 01.06.2015. godine.

¹³ npr. Ambasada Velike Britanije u BiH kroz Fond za dobro upravljanje (GGF Fund); Njemačko društvo za međunarodnu saradnju (GIZ) kroz Program jačanja javnih institucija (SPI program); Delegacija EU u BiH, SIGMA, kao i drugi donatori Fonda za reformu javne uprave.

¹⁴ Strateški okvir je usvojilo Vijeće ministara BiH, odlukom broj: VM-211/18 od 25.09.2018. godine.

¹⁵ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, op. cit.

¹⁶ Među evropskim standardima upravnog odlučivanja naglašavaju se: uključivanje minimuma procesnih zahtjeva primjenjivih u praksi u zakone o upravnom postupku; osiguranje jače uloge drugostepenih organa u ocjenjivanju činjenica prilikom odlučivanja o zahtjevu stranke; uvođenje elektronske komunikacije između organa uprave i stranaka; povećanje pritiska na organe uprave da što brže donose odluke, što bi trebalo smanjiti broj slučajeva „šutnje uprave“; ukidanje ili prilagodbu sistema vanrednih pravnih lijekova i usklađivanje legislative sa standardima u zemljama EU te za smanjenje upotrebe posebnih upravnih postupaka u materijalnim zakonima.

Reformi je pristupljeno dosta optimistično, međutim, njenu realizaciju nije pratio početni entuzijizam¹⁷, budući da punu deceniju nakon isteka rokova postavljenih Strategijom (2017. godine), SIGMA¹⁸ u svom Izvještaju o monitoringu¹⁹ navodi da su u Bosni i Hercegovini „...*pružanje usluga i upravno ponašanje nedosljedni zahvaljujući paralelnim pravnim okvirima za upravne postupke. Različiti Zakoni o opštem upravnom postupku (ZOUP) se primjenjuju na nivoima države, oba entiteta i BD. Ovi zakoni pružaju opšte zaštitne mjere protiv loše uprave, ali im nedostaju snažne odredbe o elektronskoj komunikaciji i 'samo jedanput' principu pružanja informacija.*“²⁰.

2. POTREBA UVOĐENJA INFORMACIONO – KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA U UPRAVNE POSTUPKE

Povećanje količine informacija i dostupnih znanja u društvu, a posebno razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija, jedan je od najznačajnijih faktora koji pridonosi promjeni društvenog okruženja u kojem živimo i djelujemo²¹. Masovna upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija je unijela značajne promjene u sve sfere života, uključujući i oblasti poslovanja, ali i uprave²². Uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija predstavlja jedno od značajnih sredstava za unaprijeđenje efikasnosti, ali i demokratskog

¹⁷ Prvobitno je planirano da reforma javne uprave u BiH bude provedena u tri vremenske faze, sa ciljem da se do kraja 2014. godine dostigne nivo kvaliteta evropskog upravnog prostora. Tako je prema tekstu Strategije, do 2007. godine trebala biti oformljena zajednička komisija (sastavljena od predstavnika vlada) koja bi, nakon izvršene analize postojećih zakona o upravnom postupku, izradila prijedlog za njihovo međusobno usklađivanje i usklađivanje sa savremenim evropskim standardima, dok je do 2010. godine u upravni postupak trebala biti uvedena elektronska komunikacija sa strankama.

¹⁸ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) čiji je cilj da podrži reformu uprave zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

¹⁹ SIGMA, Izvještaj o monitoringu: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, 2017. godina, str. 114.

²⁰ Ibid.

²¹ Ljubanović, D. (2009), „Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi zakon o općem upravnom postupku“, „Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj“, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 123.

²² Radovanović, S. M., Mišćević, N. B. (2018), „O elektronskoj formi ugovora u domaćem pravu“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, god. LII, br. 4, str. 1642.

sadržaja javne uprave²³. Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u javnoj upravi može značajno unaprijediti postojeće radne metode te u velikoj mjeri doprinijeti povećanju njene efikasnosti i produktivnosti. Ukoliko javna uprava želi ispuniti svoju ulogu društveno korisne i potrebne službe u funkciji društvenog napretka mora se prilagoditi novonastaloj situaciji²⁴.

Barem deklarativno, svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini su saglasni da uspješna reforma javne uprave nije moguća bez reforme i modernizacije upravnog postupka, te da se o reformi upravnog postupka ne može govoriti ako se u njegovoj provedbi ne omogući primjena savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija²⁵. U tom kontekstu, Strateški okvir naglasak stavlja na uvođenje e-uprave, uz poštivanje principa „sve na jednom mjestu“. Transformacijajavneupraveupravcuintenzivneiširokeprimjeneinformaciono-komunikacionih tehnologija je jedan od ključnih segmenata procesa izgradnje informacionog društva. Ovim bi uprava omogućila građanima, poslovnim partnerima, nevladinim i drugim institucijama permanentan pristup svojim servisima, te jednostavno, efikasno i jeftino obavljanje poslova.²⁶ Upotreba informaciono-komunikacione tehnologije u odnosu između organa uprave i građana i pravnih lica jedan je od bitnih faktora modernizacije javne uprave te bi trebala postati uobičajen način komunikacije između ovih subjekata. Za ispunjenje ovog cilja potrebno je ispuniti određene pretpostavke, kao prvo, uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira koji uređuje mogućnosti upotrebe informaciono-komunikacione tehnologije u upravnim postupcima te, drugo, razvijanje i implementaciju specifičnih tehnoloških rješenja iz područja informaciono-komunikacione tehnologije, kako na strani javne

²³ Golić, D. P. and Matijašević - Obradović, J. D. (2014), „Informacione tehnologije kao sredstvo demokratizacije javne uprave“, Singidunum Journal of Applied Sciences, str. 105.

²⁴ Ljubanović, D., op. cit., str. 123.

²⁵ Prema definiciji Svjetske banke „informatičko-komunikacijske tehnologije sastoje se od hardvera, softvera, mreža i medija za skupljanje, pohranjivanje, procesuiranje, prosljeđivanje i prezentaciju informacija (glasovnih, podatkovnih, tekstualnih i slikovnih)“. - Information and communication technologies: A World Bank Group Strategy - ([http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Re sources/SSPwithAnnexes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Re%20sources/SSPwithAnnexes.pdf) (20-08-2012).

²⁶ Strategija razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, (Dostupno na: <http://www.mkt.gov.ba/bos/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=1500&langTag=bs-BA>), str. 79.

uprave, tako i na strani korisnika²⁷. Primjena informaciono-komunikacione tehnologije u društvu utiče na promjenu niza klasičnih pravnih instituta, kao što je npr. svojeručni potpis u elektronski potpis.

3. ZNAČAJ I POJAM E - UPRAVE

Digitalizacija, koja je posljednjih nekoliko decenija zahvatila skoro sve segmente društva, zauzima svoje mjesto i kada je u pitanju funkcionisanje organa uprave i javnog sektora općenito. Digitalna (četvrta industrijska) revolucija je dubljeg intenziteta i većih efekata na društvo i ekonomiju u odnosu na sve prethodne revolucije, tako da eventualno zaostajanje u istoj može pojedine države učiniti zaostalim.

Povećana upotreba informaciono-komunikacione tehnologije od strane institucija dramatično utiče na pružanje javnih usluga putem internet stranica i portala, pametnih telefona, društvenih mreža, što se ogleda u povećanom broju korisnika i smanjivanju troškova za vlade koje se odluče da uvedu njihovu upotrebu. Informaciono-komunikacione tehnologije, takođe, omogućavaju da pružanje javnih usluga bude ciljano, personalizovano i na vrijeme, što korisniku omogućava mnogo više prednosti od tradicionalnog pružanja usluga, u pogledu pristupa, praktičnosti kroz dostupnost 24 sata dnevno, uštede vremena i troškova putovanja u prostorije, odnosno urede²⁸. Internet i savremene tehnologije imaju veliki potencijal za reformisanje tradicionalnog viđenja uprave kao hijerarhijski ustrojenog “instrumenta uticaja države na društvo” u moderan servis građana i privrede, u čijem su fokusu potrebe korisnika i čiji se legitimitet mjeri ne samo zakonitošću postupanja, već i efikasnošću i kvalitetom pruženih usluga²⁹. Iako su usluge koje pruža javni sektor brojne i veoma raznovrsne, sve se one mogu svrstati pod pojam

²⁷ Staničić F., Jurić M. (2015), „Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, str. 635-663.

²⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), United Nations E-Government Survey 2018 – Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies, New York, str. 17. (Dostupno na: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf).

²⁹ Dimitrijević P. (2009), “Umrežena javna uprava”, Pravni život, Beograd, broj 11/2009, str. 113-117.

e-Uprava u najširem smislu, a mogućnosti koje se pružaju digitalizacijom, odnosno uvođenjem e-Uprave su mnogobrojne.

Institucije iz javnog sektora koje se nose sa izazovima kao što su dugo vrijeme obrade zahtjeva, nedostatak fleksibilnosti i preveliki fokus na sam postupak umjesto na ishod postupka, suočavaju se sa zahtjevima za smanjenjem troškova i poboljšanjem efikasnosti. Nadolazeća „digitalna generacija“ zahtijeva bolje pružanje javnih usluga u pogledu praktičnog pristupa i interakcije, kao i stalne mogućnosti personalizacije i prilagođavanja. Da bi se oslobodili tih sve većih pritisaka, institucije se moraju odmaknuti od tradicionalne birokratije i preći na postupanje koje je fokusirano na korisnike usluga: građane, nevladine organizacije i ostale institucije iz javnog sektora. Ova tranzicija veoma je zahtijevna, s obzirom da podrazumijeva ostavljanje iza sebe dugogodišnje kulture rada u javnom sektoru i suočavanje sa novim modelom koji se zasniva na otvorenoj, transparentnoj i brznoj digitalnoj interakciji svih uključenih strana³⁰. Ipak, ključna korist od takvih procesa jeste jačanje osnovnih načela na kojima počiva ustavni poredak jedne države, kao što su načelo vladavine prava, zatim načela proporcionalnosti, efikasnosti, transparentnosti, postupanja u razumnom roku, ekonomičnosti, itd.. čime značajno biva unaprijeđeno funkcionisanje same javne uprave u cjelosti.

Koncept e-Uprave podrazumijeva, u najširem smislu, upotrebu informaciono-komunikacione tehnologije od strane javnih organa u obavljanju njihovih poslova. U funkcionalnom smislu, e-Uprava je usmjerena na tri sfere: prema građanima, prema pravnim licima i kompanijama, a u trećoj sferi podrazumijeva međusobnu interakciju između samih javnih organa³¹. Definicije pojma e-Uprave su brojne i različite³², a razlikuju se po obimu koji obuhvataju, subjektima na koje se odnose, kao i tehnologiji koje koriste³³. Suštinski, pojam e-Uprava podrazumijeva upravljanje administracijom i demokratskim procesima, putem informaciono-komunikacione tehnologije,

³⁰ Writz B., Daiser P. (2015), „E-Government - Strategy Process Instruments“, German University of Administrative Sciences, Speyer, str. 4.

³¹ Dimitrijević P. (2009), „Elektronska uprava i informaciono društvo“, Moderna uprava, broj 2/2009, Banja Luka, str. 127.

³² Vidi više: B. Writz and P. Daiser, str. 8.

³³ Ibid, str. 9.

s ciljem izvršavanja javnih dužnosti efikasno i djelotvorno³⁴. Posljednji dio definicije ukazuje na to da e-Upravu nije moguće svesti na puku informatizaciju procesa koje vode javni organi, već da je to kompleksan proces koji se zasniva na institucionalnim promjenama čiji je cilj sposobnost javnih institucija da se prilagode novim tehnologijama, uslovima i potrebama kroz veću djelotvornost, efikasnost, transparentnost, odgovornost i inkluzivnost³⁵.

3.1. Proces uvođenje e-Uprave u Bosni i Hercegovini

Uvođenje e-Uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja poseban izazov. Složeno državno uređenje i nehijerarhijski uređen sistem vlasti u odnosu između države i entiteta, kao i FBiH i kantona značajno komplikuju situaciju. Javne usluge građanima pruža javna uprava u 141 općini³⁶, deset kantona, dva entiteta, Brčko Distriktu i na nivou države. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, postavlja se pitanje da li je, u ovim okolnostima, uopšte moguće uspostaviti efikasnu e-Upravu?

Bosna i Hercegovina je još 2002. godine pokazala svoju opredijeljenost za uvođenje informaciono-komunikacione tehnologije u oblast uprave, kada se, prihvatanjem eSEE Agende za razvoj Informacionog društva³⁷, obavezala na usvajanje i implementaciju pravne infrastrukture za informaciono društvo, što je podrazumijevalo donošenje zakona o elektronskoj trgovini, elektronskim ugovorima i elektronskom potpisu, u skladu sa okvirom relevantnih direktiva Evropske unije. Obzirom da navedene obaveze nisu realizovane, 2004. godine je uz podršku Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) pokrenut projekat pod nazivom „Strategija razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovina“ u okviru koje je sačinjena „Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini“. Ovaj dokument je predstavljao ambiciozan plan reformi koje bi uključivale, između ostalog, i reinžinjering uprave, tj. transformaciju uprave na bazi primjene informaciono-komunikacione tehnologije, odnosno e-Upravu, čime bi se osiguralo približavanje uprave i

³⁴ Ibid, str. 10.

³⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), op. cit., str. 14.

³⁶ Od čega je, prema podacima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine 79 općina u FBiH, a 62 općine u RS. (Dostupno na: http://www.bhas.ba/?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=80&lang=ba).

³⁷ Dostupno: http://www.mkt.gov.ba/dokumenti/informatizacija/ostali_propisi/default.aspx?id=3547&lang=bs-BA.

javnih servisa potrebama građana, poslovnih sistema i nevladinih organizacija te povećala efikasnost rada i kvalitet usluga uprave uz istovremeno smanjenje troškova. Takođe, cilj je bio da se cjelokupan koncept razvoja i implementacije e-Uprave zasniva na savremenim tehnološkim trendovima i tehnologijama, uspostavi savremena komunikaciona infrastruktura, ustanovi tehnički okvir za međuoperativnost, izvrši harmonizacija, povezivanje i integracija fundamentalnih javnih podataka, osigura sigurno okruženje za elektronsko poslovanje administracije, izvrši standardizacija programskih rješenja i opreme, itd. Na ovaj način, uprava bi svoj rad učinila transparentnijim, te postala bliža građanima, koji bi postali učesnici u upravljanju u lokalnim i državnim strukturama³⁸.

U tom dokumentu je naveden veliki broj aktivnosti čija realizacija je zavisila od političke volje, tehničkih kapaciteta, raspoloživih kadrova, koji u to vrijeme često nisu bili dostupni, a problem su predstavljala i finansijska sredstva za realizaciju istih. Za implementaciju strategije su postavljeni kratki rokovi, uz visoke procijenjene troškove. Značajan dio tih sredstava su trebale osigurati entitetske vlade, koje, pak tako ambiciozan akcioni plan nisu prihvatile³⁹, čime je on ostao mrtvo slovo na papiru. I pored toga, određeni koraci su preduzeti i vlade svih nivoa vlasti upustile su se u procese koji su imali za cilj uvođenje elektronske uprave, makar i u ograničenom obimu.

S tim u vezi, usvojeni su zakoni o elektronskom potpisu na nivou Bosne i Hercegovine⁴⁰ i Republike Srpske⁴¹, zakoni o elektronskom dokumentu na nivou Bosne i Hercegovine⁴², Federacije Bosne i Hercegovine⁴³ i Republike

³⁸ Više: Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini (2004), Vijeće ministara BiH, Sarajevo, str. 16-17.

³⁹ Delić A. (2017), „Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-Uprave“, Uprava, broj 16, Sarajevo, str. 74.

⁴⁰ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06.

⁴¹ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15; Radi se o novom zakonu čijim je donošenjem stavljen van snage Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, br. 59/08 i 68/13).

⁴² „Sl. glasnik BiH“, broj 58/14.

⁴³ „Sl. novine FBiH“, broj 55/13.

Srpske⁴⁴ te Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu⁴⁵ na nivou Bosne i Hercegovine. Među kantonima, ističe se Kanton Sarajevo, koji je usvojio Okvirni plan za razvoj e-Uprave⁴⁶, s tim da ni danas, sedam godina od njegovog usvajanja, još uvijek nisu preduzeti značajniji koraci na njegovoj provedbi.

3.2. Trenutno stanje i budući izazovi u oblasti e-Uprave

Strateški okvir predstavlja dokument kojim se otklanja ključna prepreka za dalji razvoj e-Uprave. Naime, Strateški okvir sa svojim akcionim planovima, sadrži presjek stanja, odnosno, šta su i u kojoj mjeri različiti nivoi vlasti uradili na uspostavljanju elektronskih usluga. U oblasti e-Uprave predvidio je kratkoročne i srednjoročne reforme u šest reformskih stubova: 1) Strateško planiranje, kapaciteti za izradu politika i koordinaciju; 2) Javne finansije; 3) Upravljanje ljudskim resursima; 4) Upravni postupak i upravne usluge; 5) Institucionalna komunikacija i 6) Informacijske tehnologije/e-Uprave. Prema podacima iz posljednjeg polugodišnjeg izvještaja o napretku koji je sačinio Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini (PARCO), a koji se odnosi na period januar-juni 2018. godine, realizacija ciljeva iz šestog stuba (e-Uprava) je na najnižem nivou, sa realizacijom od 75 %, pri čemu je RS realizovala najveći broj ciljeva, dok je na drugom mjestu FBiH, koja je, i pored najsloženije ustavne strukture, iza sebe ostavila Brčko Distrikt i državni nivo vlasti.⁴⁷

U Strateškom okviru konstatuje se, takođe, da je potencijal za e-Upravu u Bosni i Hercegovini relativno zadovoljavajući sa više od dvije trećine građana koji imaju pristup internetu. Taj podatak sam po sebi, ipak, ne mora mnogo da znači, s obzirom da je jako teško pouzdano procijeniti nivo osposobljenosti i spremnosti građana da koriste e-Usluge. Sistem jedinstvenog upravnog

⁴⁴ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15.

⁴⁵ „Sl. glasnik BiH“, broj 88/07.

⁴⁶ Okvirni plan za razvoj e-Uprave Vlada Kantona Sarajevo je usvojila na 3. sjednici održanoj 13.12.2012. godine (Dostupno na: https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/okvirni_plan.pdf).

⁴⁷ Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini) za 2018. godinu, str. 14, (dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Polugodisnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf> (25.08.2019.)).

mjesta (*One-stop shop*), virtuelnog ili fizičkog, jasan je i očigledan izbor vlada koje namjeravaju izgraditi kulturu usluga u javnoj upravi i koje su orijentisane prema korisniku. Postoji nekoliko One-stop shop rješenja na pojedinim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini koja se uglavnom odnose na određene prioritetne usluge, poput izdavanja boravišnih dozvola, ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola, registracije poslovnih subjekata, uplata doprinosa pri poreskim upravama i sl. Elektronski katalog dostupnih usluga, kao početna osnova uspostavljanja virtuelnih jednošalterskih sistema, postoji na nivou Bosne i Hercegovine i RS, ali bez mogućnosti vršenja transakcija⁴⁸.

Jedan od ključnih koraka na putu uvođenja e-Uprave koji je načinilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine jeste usvajanje Okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine⁴⁹ čime su ostvarene institucionalne pretpostavke za realizaciju ostalih aktivnosti iz Operativnog plana za uspostavljanje Okvira za interoperabilnost, koji je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine prihvatilo u januaru 2016. godine. Pored toga, izrađen je i Nacrt zakona o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije, koji je usklađen sa Uredbom Evropske unije broj 910/2014⁵⁰, a završena je i provedba projekta „Implementacija zajedničkih servisa za eUsluge“.

U FBiH Predstavnički dom je usvojio Nacrt Zakona o elektronskom potpisu u FBiH, te je potrebno da ovaj zakon usvoji još Dom naroda Parlamenta FBiH. Generalni sekretarijat Vlade FBiH pokrenuo je aktivnosti s ciljem formiranja privatnog cloud-a Vlade FBiH, čiji je cilj racionalizacija i optimizacija dostupnih hardverskih resursa (korištenjem virtualizacije), kao i standardizacija sistema, dok je Vlada FBiH donijela Odluku o uspostavi web portala e-Uprava FBiH⁵¹. Projektom „Nadogradnja i uspostava sistema e-sjednica vlada“, kojim je kreiran sistem e-Sjednica Vlade RS, uspostavljen je sistem koji zadovoljava potrebe poslovnog procesa organiziranog u vezi sjednica vlade, a takođe je usvojen i novi Pravilnik o sistematizaciji u Generalnom sekretarijatu Vlade RS gdje je formiran Odjel za strateško planiranje koji je jednim dijelom preuzeo aktivnosti u vezi strateškog planiranja i razvoja politika.

⁴⁸ Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, („Sl. glasnik BiH“, broj 85/18).

⁴⁹ „Sl. glasnik BiH“, broj 53/18.

⁵⁰ „Sl. list EU“, L 257/73.

⁵¹ „Sl. novine FBiH“, broj 29/18.

Posljednje aktivnosti provedene u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine odnose se na proširivanje nadležnosti PARCO-a unutar kojeg je formirana nova organizaciona jedinica zadužena za koordiniranje i pomaganje razvoja e-Uprave, čiji je zadatak briga o interoperabilnom informacionom sistemu i pitanjima interoperabilnosti. Takođe, projektom „Implementacija zajedničkih servisa za eUsluge“ realizovana je pilot usluga koja se odnosi na provođenje konkursne procedure za zapošljavanje, a očekuje se puštanje u produkciju portala za eUsluge koji bi se odnosio na životne događaje⁵².

Bez obzira na to koliku važnost ima donošenje Odluke o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, iz koje je jasno vidljiv plan aktivnosti i prioriteta koje je neophodno realizovati u narednom periodu i dalje su prisutni brojni rizici i izazovi koje je nužno prevazići prilikom njenog provođenja. Prije svega, to je mogućnost da se aktivnosti svih nivoa vlasti odvijaju partikularno i bez koordinacije, uz odsustvo strateškog usmjerenja na nivou cijele Bosne i Hercegovine. Na ovaj način, određeni nivo vlasti bi mogao biti fokusiran na jedna rješenja, dok bi drugi bio fokusiran na druga, čime bi nastao nesklad i došlo do toga da, i pored provođenja određenih reformi, zbog različitih rješenja koja su usvojena, sistem i dalje ostane nefunkcionalan. Da bi se izbjegao takav scenarij, neophodno je postojanje političke volje, angažovanost svih nivoa vlasti, a posebno PARCO-a, kako bi se osigurala efikasna i dosljedna realizaciju aktivnosti koje imaju za cilj uspostavljanje funkcionalnog sistema e-Uprave na području cijele Bosne i Hercegovine.

3.3. Primjena postojećih propisa u oblasti e-Uprave

Iako je Zakon o elektronskom potpisu na nivou Bosne i Hercegovine usvojen još 2006. godine, tek nedavno su stvorene pretpostavke za njegovu punu primjenu. Tri godine nakon usvajanja Zakona, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je Odluku o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja⁵³, ali je istu stavilo van snage osam godina poslije⁵⁴. Ured za nadzor i akreditaciju ovjerilaca, koji, u skladu sa Zakonom,

⁵² Polugodišnji izvještaj o napretku ..., op. cit., str. 51-56.

⁵³ „Sl. glasnik BiH“, broj 21/09.

⁵⁴ Odluka o stavljanju van snage Odluke o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja („Sl. glasnik BiH“, broj 53/17).

vrši nadzor nad njegovim provođenjem, formiran je 2015. godine⁵⁵, ali su tek 2017. godine usvojeni Pravilnik o evidenciji povjerilaca⁵⁶, Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa, sredstava za formiranje elektronskog potpisa i sistema certificiranja⁵⁷ i Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda⁵⁸. Ipak, primjena Zakona još uvijek nije zaživjela, s obzirom da je tek u oktobru 2019. godine izvršen odabir akreditovanog ovjerioca kvalificovanih potvrda, čime su stvoreni uslovi za primjenu elektronskog potpisa u praksi.

Republika Srpska je usvojila Zakon o elektronskom potpisu 2015. godine, a stupio je na snagu 31. decembra 2015. godine. Ovim zakonom van snage je stavljen raniji Zakon o elektronskom potpisu iz 2008. godine. Pored Zakona, usvojeni su sljedeći pravilnici koji omogućavaju njegovo provođenje: Pravilnik o posebnim uslovima koje moraju da ispunjavaju certifikaciona tijela⁵⁹, Pravilnik o evidenciji certifikovanih tijela⁶⁰, Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za izradu kvalifikovanog elektronskog potpisa i drugih usluga povjerenja i mjerama zaštite elektronskog potpisa i drugih usluga povjerenja⁶¹, Pravilnik o postupku izdavanja dozvole i upisa u registar certifikovanih tijela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih certifikata⁶² i Pravilnik o izdavanju vremenskog žiga⁶³. Analizirajući sadržaj državnog i entitetskog zakona, dolazi se do zaključka da je zakon donesen na entitetskom nivou mnogo precizniji i sveobuhvatniji. Opće odredbe državnog zakona veoma su šture, pa se u članu 1. navodi tek da se ovim zakonom uređuju osnove formiranja i upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, dok u članu 2. stoji da se njegove odredbe primjenjuju u zatvorenim sistemima, koji

⁵⁵ Izvještaj revizije učinka - Elektronsko poslovanje u institucijama BiH, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2017. godine.

⁵⁶ „Službeni glasnik BiH“, broj 14/17.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ „Sl. glasnik RS“, broj 78/16.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ „Sl. glasnik RS“, broj 112/16.

su u potpunosti uređeni ugovorima između poznatog broja ugovornih strana, ako je njihova primjena ugovorena, te u otvorenoj elektronskoj komunikaciji sa sudom i drugim institucijama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno⁶⁴. S druge strane, Zakon o elektronskom potpisu RS mnogo je jasniji i detaljniji u pogledu toga šta je njegov predmet, na kojoj teritoriji se primjenjuje i ko su njegovi subjekti, pa u njegovom članu 1. stoji da se njime uređuje pravo fizičkih i pravnih lica na upotrebu elektronskog potpisa u upravnim, sudskim i drugim postupcima, poslovnim i drugim radnjama, te prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica koja pružaju usluge izrade, verifikacije i validacije elektronskog potpisa, vremenskog žiga, elektronskog pečata i certifikata za autentifikaciju mrežnih stranica na teritoriji Republike Srpske, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Iz prethodno navedenog, vidljivo je da zakon pravi razliku između fizičkih i pravnih lica koja imaju pravo da koriste elektronski potpis, te fizičkih i pravnih lica koja pružaju usluge njegove izrade, verifikacije i validacije⁶⁵.

U samim tekstovima zakona moguće je uočiti određene terminološke razlike, kao i razlike u pogledu definicija pojmova. S tim u vezi, državni zakon pravi razliku između elektronskog potpisa i sigurnog elektronskog potpisa, dok entitetski zakon pravi razliku između elektronskog i kvalifikovanog elektronskog potpisa. Ipak, ako se analiziraju odredbe koje sadrže definiciju ovih pojmova, jasno je da je njihovo značenje suštinski isto. Oba potpisa zamjenjuju svojeručni potpis, povezani su isključivo sa potpisnikom, cilj im je identifikacija korisnika, itd. Državni zakon pravi razliku između općeg i posebnog pravnog djelovanja i propisuje u koje svrhe se može koristiti elektronski potpis, a kada se ne može isključiti njegovo pravno djelovanje i njegova upotreba kao dokaznog sredstva. Slične odredbe sadrži i entitetski zakon, a ponovo se javljaju terminološke razlike, gdje državni zakon sadrži odredbe o kvalificiranoj potvrdi, dok entitetski sadrži odredbe o kvalificiranom elektronskom certifikatu, iako je ponovo riječ o suštinski istim dokumentima. Oba zakona propisuju sličnu proceduru kada je riječ o registraciji ovjerilaca, odnosno certifikacijskih tijela koji izdaju potvrdu, odnosno certifikat. Naime, po definiciji iz člana 3. državnog zakona, ovjerilac je fizičko ili pravno lice koje izdaje potvrde ili vremenski pečat ili obavlja druge usluge u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, a da bi mogao izdavati kvalificirane potvrde, mora biti akreditovan od strane Instituta za akreditiranje Bosne i Hercegovine, nakon

⁶⁴ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06.

⁶⁵ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15

podnošenja zahtjeva. Nadzorni organ je Ured za nadzor i akreditaciju ovjerilaca pri Ministarstvu prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, koji vodi elektronski registar ovjerilaca sa sjedištem u Bosni i Hercegovini, akreditiranih ovjerilaca i ovjerilaca sa sjedištem u trećim državama za čije potvrde garantuje ovjerilac sa sjedištem u Bosni i Hercegovini. S druge strane, Ministarstvo za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo Republike Srpske izdaje dozvolu certifikacionom tijelu na njegov zahtjev i upisuje ga u Registar certifikacionih tijela u Republici Srpskoj, ukoliko to tijelo želi izdavati kvalifikovane elektronske certifikate. Nadzor nad primjenom ovog zakona i radom certifikacionih tijela vrši Republička uprava za inspeksijske poslove posredstvom nadležnih inspektora. Kao što je već ranije navedeno, Zakon o elektronskom postupku Republike Srpske se već primjenjuje, a u proceduri su i njegove izmjene, dok se kod primjene Zakona o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine još uvijek čeka na akreditovanje ovjerilaca koji bi mogli pružati usluge u vezi s izdavanjem elektronskog potpisa.

Osnovni problem koji bi se mogao pojaviti u primjeni ovih zakona je da institucije različitih nivoa vlasti međusobno ne budu priznavale potpise koje ovjere, odnosno certificiraju ovlaštena fizička ili pravna lica sa drugog nivoa vlasti. Mnogo jednostavnije rješenje bi bilo da postoji jedinstven registar ovjerilaca, odnosno certifikacionih tijela na državnom nivou, koji bi se primjenjivao na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ipak, za ovakav vid uspostave funkcionisanja sistema ne postoji politička saglasnost, a problemi trenutno ne postoje isključivo zbog toga što su tek u oktobru 2019. godine stvoreni uslovi za njegovu punu primjenu.

Zakoni o elektronskom dokumentu usvojeni su i na državnom i na entitetskim nivoima.⁶⁶ Sva tri zakona imaju veoma sličnu strukturu i sadržaj, te im je cilj uređenje upotrebe elektronskog dokumenta u radnjama i djelatnostima nadležnih organa i fizičkih i pravnih lica, kao i postupcima koji se vode pred nadležnim organima u kojima se elektronska oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prenosu, prijemu i čuvanju informacija u elektronskom obliku, pravna valjanost elektronskog dokumenta, te upotreba i promet elektronskog dokumenta. Odredbe zakona koje se odnose na elektronski dokument i njegovu upotrebu i promet skoro su identične. Razlike se javljaju u odredbama koje se odnose na organe koji vrše nadzor nad provođenjem zakona, što je i očekivano, te se kao nadzorni organi pojavljuju Inspektorat Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine na nivou Bosne

⁶⁶ „Sl. glasnik BiH“, broj 58/14, „Sl. novine FBiH“, broj 55/13, „Sl. glasnik RS“, broj 106/15.

i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republička uprava za inspeksijske poslove na nivou Republike Srpske. Razlike se, takođe, javljaju i u odredbama koje se tiču kaznenih odredaba, kao i prelaznim i završnim odredbama. Naime, za razliku od entitetskih zakona, koji su stupili na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenim novinama FBiH, odnosno Službenom glasniku RS, državni zakon je, takođe, stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja, ali je njegova primjena bila uslovljena uspostavom Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca osnovanog Zakonom o elektronskom potpisu⁶⁷. Iako su navedeni zakoni formalno-pravno na snazi i primjenjuju se, ipak će njihova puna primjena sačekati određeno vrijeme. Naime, njihovo provođenje zahtijeva, pored informacijskog i komunikacijskog osposobljavanja, kako organa, tako i stranaka, značajna finansijska sredstva kako bi se uspostavila informacijska i komunikacijska infrastruktura. Kada će se to desiti, pogotovo na državnom nivou, trenutno je jako teško reći.

4. POSTOJEĆE STANJE U OBLASTI UPRAVNIH POSTUPAKA

Upravni postupak je najznačajniji i osnovni postupak vezan za rad uprave⁶⁸, te predstavlja osnovnu garanciju zaštite prava i pravnih interesa građana i pravnih lica, kao i kvalitete javnih usluga⁶⁹. Uređenje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih propisa, te posebno njihovih ovlaštenja vrlo je bitno u svakoj zajednici u kojoj se ti postupci vode, bila ona državna, regionalna, lokalna ili čak nadnacionalna⁷⁰. Stoga, on jeste i mora biti u središtu reformskih procesa kao pokretačka snaga evropeizacije i modernizacije uprave, ali i društva u cjelini. U kontekstu reforme javne uprave i procesa evropskih integracija, upravni postupak treba posmatrati u širem okviru donošenja odluka, osmišljavanja politika i pojednostavljenja upravnih procedura, a u cilju poboljšanja pretpostavki za

⁶⁷ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06

⁶⁸ Lilić S. (2016), „Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu“, Sarajevo-Banja Luka, str. 7. (Dostupno na: <http://www.tap-eu.ba/doc/Materijali-sa-provedene-obuke-final.pdf> (25.8.2019.)).

⁶⁹ Đerđa D. (2011), „Pravila upravnog postupka u evropskom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 109-110.

⁷⁰ Ibid.

investiranje i ekonomski razvoj, te usklađivanje sa upravnim standardima i praksom Evropske unije⁷¹. Upravni postupak predstavlja skup procesnih pravila o načinu djelovanja i postupanja organa uprave prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica odnosno pri donošenju upravnih akata.

Centralno mjesto u okviru reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zauzima pitanje upravnog odlučivanja⁷². U Strategiji se navodi da je opći cilj reforme u ovoj oblasti ojačati upravno odlučivanje i učiniti ga funkcionalnim, efikasnim, pouzdanim, transparentnim i odgovornim sredstvom javne uprave koja je sposobna za pridruživanje Evropskom upravnom prostoru. Fokus reforme u ovoj oblasti bi trebao biti na pojednostavljenju upravnog postupka, poboljšanju kvalitete usluga, kontroli, izvršenju i jačanju kapaciteta. Cilj i fokus reforme uslovljeni su prvenstveno očekivanjima građana i poslovnih subjekata koji opravdano očekuju isti ili sličan nivo kvaliteta u pružanju javnih usluga u svakoj državi članici Evropske unije. Taj kvalitet je neophodan kako zbog kvaliteta svakodnevnog života tako i zbog redovnog odvijanja poslovnih aktivnosti.

(Opće) upravno-procesno postupanje u Bosni i Hercegovini je normativno uređeno na četiri nivoa (na nivou države⁷³, dva entiteta - FBiH⁷⁴ i RS⁷⁵ te Brčko Distrikta BiH⁷⁶). Svi ti zakoni o (općem) upravnom postupku navedenu materiju uređuju na sličan način te koriste identične institute. Ipak, iako vrlo slični ovi zakoni nisu i identični, a najveći broj intervencija je bio u Zakonu o upravnom postupku Bosne i Hercegovine. Oni su suštinski i sadržajno, u bitnim odredbama i institutima, ostali vjerni, pa čak i identični rješenjima bivšeg jugoslovenskog Zakona o općem upravnom postupku. Naime, Bosna i Hercegovina ima dosta dugu pravnu tradiciju uređenja

⁷¹ Lilić S. (2016), op. cit, str. 7..

⁷² Strategija reforme javne uprave (poglavlje 4.4. – Upravni postupak), op. cit., str. 40.

⁷³ „Sl. glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.

⁷⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99.

⁷⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07 i 50/10.

⁷⁶ „Sl. glasnik BD BiH“ - prečišćeni tekst, broj 48/11.

oblasti upravnog postupanja⁷⁷, a već više od pola stoljeća važi, u koncepciji i važnijim institutima, nepromjenjen zakonski tekst kojim se uređuje upravni postupak. Tokom tog dugog perioda primjene upravno-procesnog zakonodavstva značajno su se promjenile društveno-političke i pravne prilike, kao i očekivanja građana i pravnih subjekata.

Prije svega, Bosna i Hercegovina je zemlja u tranziciji iz socijalističkog u demokratski politički sistem⁷⁸. Tokom dugog perioda primjene zakona o (općem) upravnom postupku temeljno su se izmjenile društveno-političke i pravne prilike u Bosni i Hercegovini, a suštinski se i promijenilo razumijevanje javne uprave. Upravno odlučivanje se više ne smatra posebnim vidom „vršenja vlasti“ kao posebnoj „naredbodavnoj funkciji“ prema kojoj se na osnovu slobodne (subjektivne) procjene odlučuje o priznavanju nekog prava ili utvrđivanja neke obaveze⁷⁹, nego se, u skladu sa savremenim koncepcijama, kao osnovni zadatak države i uprave postavlja vršenje „javnih službi“ u korist građana i društva u cjelini⁸⁰. Stoga, prema savremenim koncepcijama javna uprava ima zadatak da kao „javni servis građana“ obavlja javne službe u interesu građana i društva u cjelini. Zahtjevi za kvalitetnim upravnim praksama postali su sve jači i izraženiji, a građani i pravni subjekti su, sve češće i sve glasnije, počeli ukazivati na složenost, formalizam i dugotrajanost upravnih postupaka, skupoću, te posebno na korupciju u javnoj upravi.

Drugo, Bosna i Hercegovina je u procesu pristupanja Evropskoj uniji koja, kao jedan od temeljnih uslova, zahtijeva sveobuhvatnu reformu javne uprave, što nužno uključuje reformu upravnog odlučivanja. S obzirom na to da je odlučivanje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica najveći i najosjetljiviji zadatak javne uprave neophodno je upravni postupak urediti na adekvatan način. Reforma se može promatrati i u okviru procesa evropeizacije kao institucionalnog

⁷⁷ Naime, sve države nastale na teritoriju bivše SFRJ, pa tako i Bosna i Hercegovina, su po sticanju nezavisnosti, u svoj pravni sistem preuzele i nastavile primjenjivati tada važeći savezni Zakon o općem upravnom postupku. Navedeni zakon je donesen još u FNRJ 1956. godine kao savezni zakon i kao takav važio za najobimniji zakon te vrste u svijetu (sadržavao je 303 člana). Mijenjan je i dopunjavao četiri puta, i to 1965., 1977., 1978. i 1986. godine. U pravni sistem zemalja nastalih na tlu bivše Jugoslavije preuzet je u verziji prečišćenog teksta zakona iz 1986. godine.

⁷⁸ Đulabić V. (2014), op. cit., str. 10.

⁷⁹ Lilić S. (2016), op. cit., str. 7.

⁸⁰ Ibid, str. 8.

prilagođavanja zahtjevima Evropske unije⁸¹. Naime, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina preuzela je obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, te je u tom cilju otpočela odgovarajuće reformske procese. U procesu evropskih integracija javna uprava ima ključnu ulogu jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u Evropsku uniju, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja⁸². Stoga je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini ne samo obaveza koja proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nego istovremeno i preduslov za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Osnovni cilj reforme javne uprave je „*razvoj javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*“⁸³. Shodno navedenom, Bosna i Hercegovina ima obavezu da uskladi svoje upravno-procesno zakonodavstvo sa brojnim evropskim standardima i principima⁸⁴.

Treće, vremenom su se značajno izmjenile društvene prilike i okolnosti. Došlo je do brzog i snažnog razvoja informaciono-komunikacione tehnologije, a građani i pravni subjekti su, sve češće i sve glasnije, počeli ukazivati na složenost, formalizam i dugotrajnost upravnih postupaka, skupoću te posebno, na korupciju u javnoj upravi. Javnu upravu i njeno postupanje treba približiti građanima, kao korisnicima njenih usluga. U savremenoj javnoj upravi se upravni postupak ne tretira samo kao formalizovan pravni postupak u kojem nadležni organ rješava o pravima i obavezama, već i kao „*usluga*“ koja se pruža „*korisniku*“ tj. građaninu⁸⁵.

Konačno, na nedostatke važećeg upravno-procesnog zakonodavstva ukazuje nedorečenost pojedinih zakonskih odredi odnosno njihova neprimjenjivost

⁸¹ Musa A. (2014), „Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj“ u: „Europeizacija hrvatske javne uprave“ (I. Koprić, ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 169.

⁸² Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine (2015), Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, Sarajevo. (Dostupno na: <http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/07/Reforma-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini2.pdf> (25.08.2019.)).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Više vidi u: Đerđa D. (2011), op. cit.

⁸⁵ Blažić Đ. (2015), „Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku“, „Strengthening the management of EU funds and General Administrative Procedures“, str. 13 (Dostupno na: <http://www.mup.gov.me/vodici/publikacije> (25.08.2019.)).

na trenutne društvene tokove, kao i sveprisutan pretjeran formalizam i detaljisanje, koji nerijetko vode ka nepridržavanju zakonskih odredbi od strane službenika. Nepridržavanje zakonskih odredbi često može biti uslovljeno i nedovoljnom educiranošću službenika koji upravne postupke provode. Iako se može ustvrditi da je Zakon o općem upravnom postupku bio dobar zakon 1956. godine, pa čak i 1986. godine kada uprava još nije bila tehnički i vrijednosno složena kao danas, on više ne korespondira u cijelosti sa promjenjenim društvenim okolnostima i ostalim pravnim normama⁸⁶.

Stoga reformu važećih zakona o općem upravnom postupku zahtijevaju podjednako evropski standardi javne uprave, dobra praksa evropskih zemalja, široko prihvaćeni naponi prema upravnom pojednostavljenju, unaprijeđenje i učvršćenje novih standarda zakonodavne tehnike u Evropskoj uniji, kao i korjenito izmjenjene unutarnje društveno-političke i pravne prilike te snažan razvoj informaciono-komunikacione tehnologije. Istovremeno, reformu zakona o upravnom postupku zahtijeva njihova zastarjelost i neusklađenost sa postojećim društvenim potrebama i tokovima.

Uvažavajući potrebu i nužnost modernizacije pravila upravnog postupka u skladu sa evropskim standardima te vlastitu pravnu tradiciju, sve države Zapadnog Balkana, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, donijele su nove zakone o (općem) upravnom postupku⁸⁷. Najznačajniji motivi za temeljne izmjene zakona o upravnom postupku država Zapadnog Balkana su evropeizacija javne uprave, a naročito evropeizacija sistema pravne zaštite građana⁸⁸. Do temeljnih izmjena zakona o upravnom postupku u regionu došlo je, sa jedne strane zbog širenja pravne zaštite u skladu sa standardima evropskih konvencija i regulativa, praksom Evropskog suda i *soft law*-om koji se razvija pod uticajem različitih evropskih aktera, a s druge strane zbog izražene potrebe za smanjenjem formalnosti, omogućavanjem razvoja e-uprave, reduciranja administrativnog opterećenja te težnji za maksimalnom administrativnom efikasnošću unutar okvira vladavine prava⁸⁹.

⁸⁶ Derđa D. (2007), „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 410.

⁸⁷ Crna Gora je novi Zakon o upravnom postupku donijela 2014. godine, Albanija i Makedonija 2015. godine, " Srbija i Kosovo 2016. godine.

⁸⁸ Koprić I. et al. (2016), *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA, Danilovgrad, str. 158.

⁸⁹ *Ibid*, str. 159.

Načela evropskog upravnog prava i evropski standardi se djelimično mogu ostvariti kroz važeće zakone o (općem) upravnom postupku u Bosni i Hercegovini, što ne korespondira sa intenzivnim euro-atlanskim integracijskim procesima. Stoga je upravnu kulturu i tradiciju u Bosni i Hercegovini potrebno čim prije uskladiti sa elementima evropskog upravnog prava i prakse. Sumarno, reforma upravno-procesnog zakonodavstva u kontekstu evropskih integracija treba da obezbjedi standardizaciju upravnog postupka, te da doprinese: 1) modernizaciji upravnog postupka, njegovom pojednostavljenju i povećanju efikasnosti; 2) djelotvornijem ostvarivanju javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima - lakšem i potpunijem ostvarenju i zaštite kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji; 3) uspostavljanju javne uprave koja je orijentisana prema građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, a garantujući kvalitet i pristupačnost; 4) povećanje pravne sigurnosti i unaprijeđenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; 5) pojednostavljenje formulacije normi i logičniju sistematiku zakonskih odredbi.

Brz razvoj informaciono-komunikacione tehnologije doprinjeo je promjeni društvenog okruženja, što su promjene kojima se javna uprava neminovno mora prilagoditi. Važeći upravno-procesni zakoni, međutim, ne osiguravaju pravni okvir za e-Upravu te se opravdano može konstatovati da postoji potreba za osavremenjavanjem upravnog postupka, posebno u pogledu elektronske komunikacije i mogućnosti korištenja informacionih tehnologija. Ovo je naročito značajno za unaprijeđenje privrednog ambijenta jer je efikasnost uprave jedan od važnijih parametara pri donošenju odluka o investiranju i pokretanju poslovnih aktivnosti. Modernizacija upravnog postupka treba da doprinese uspostavi savremene, stručne i efikasne uprave čiji je osnovni cilj da na adekvatan način izađe u susret građanima i privredi, te osigura i zaštititi njihova prava i interese. Time se ujedno mijenja i odnos države prema građanima i privredi, i to na način da se javna uprava istinski transformiše u servis građana i privrede. Gledano iz ugla evropskih integracija, bitno je još jednom istaći da građani i poslovni subjekti opravdano očekuju isti ili sličan nivo kvaliteta u isporuci javnih usluga u svakoj državi članici Evropske unije, te da je taj kvalitet neophodan kako zbog kvaliteta svakodnevnog života, tako i zbog redovnog odvijanja poslovnih aktivnosti.

Važeći zakoni o upravnom postupku predviđaju relativno komplikovan, dugotrajan i skup upravni postupak opterećen brojnim formalnostima. O pretjeranom formalizmu može svjedočiti bogata sudska praksa budući da

najveći broj upravnih akata biva poništen upravo zbog formalnih povreda postupka. Dugotrajnost u upravnom rješavanju dovodi do gubitka povjerenja u javnu upravu i razvoja korupcije, dok pretjerano administrativno opterećenje povećava troškove života i poslovanja, što se negativno odražava na život građana i poslovanje privrede.⁹⁰ Pored toga u Bosni i Hercegovini postoji jako velik, trenutno neutvrđen broj posebnih upravnih postupaka, kojima su pojedina pitanja postupka (često nepotrebno) regulisana na drugačiji način u odnosu na opći upravni postupak. Postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka dodatno usložnjava već složeno upravno postupanje te smanjuje nivo pravne sigurnosti.

U Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, u dijelu 2.2. Reforma javne uprave - Pružanja usluga građanima i poslovnim subjektima se navodi da „...*važeci pravni okvir na različitim nivoima garantira ključna načela dobrog upravnog ponašanja, ali ima prostora za daljnje pojednostavljenje upravnih postupaka. Posebne upravne postupke treba preispitati i ukinuti ili uskladiti za Zakonom o upravnom postupku. Izuzetke treba svesti na minimum i dozvoliti samo kada su propisno obrazloženi*“. Istovremeno se u navedenom izvještaju navodi da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave te da institucionalno uređenje i sredstva za zaštitu prava građana na dobru upravu nisu dovoljni.⁹¹

5. IZAZOVI U BOSNI I HERCEGOVINI – ZAJEDNIČKI I SPECIFIČNI

Bosna i Hercegovina u procesu suočavanja sa izazovima korištenja informaciono-komunikacionih tehnologija u upravi, te posebno upravnim postupcima, susreće se, kao i ostale država regiona, sa određenim izazovima. Neki od njih se mogu nazvati zajedničkim, budući da su iste, u većem ili manjem obimu, imale i druge države regiona, dok se neki mogu smatrati „specifičnim“ budući da su posebno karakteristični za Bosnu i Hercegovinu. U nastavku ćemo izložiti specifične izazove, cijeneći da je o „zajedničkim izazovima“ već dosta pisano.

⁹⁰ Tomić Z., Milovanović D. i Cucić V. (2017), „Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku“ Beograd, str. 69.

⁹¹ Detaljnije vidi u: Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu. (Dostupno na: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17658&langTag=bs-BA (25.8.2019.))

Ono što se u kontekstu Bosne i Hercegovine može postaviti kao pitanje je da li je donošenje seta e-propisa dovoljno za efektivno uvođenje informaciono-komunikacione tehnologije u upravni postupak. Da bi se e-propisi oživotvorili u upravnom postupku neophodno je u upravno-procesnom zakonodavstvu načiniti određene intervencije. Obzirom na naprijed navedeno, postavlja se pitanje da li se to treba uraditi kroz sveobuhvatnu reformu upravnih postupaka ili pak, kroz noveliranje, možemo slobodno reći, zastarjelih propisa.

U skladu sa ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine, kao što je već ranije navedeno, upravno-procesno zakonodavstvo je regulisano na četiri nivoa: državnom, entitetskom (FBiH i RS) i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Iako se radi o različitim jurisdikcijama, s obzirom na to da navedeni zakoni predstavljaju recepciju zajedničkog (bivšeg saveznog) zakona, oni po svom sadržaju i formi su vrlo slični. Ta sličnost zakona je istovremeno i njihova prednost, ali, paradoksalno, i jedan od glavnih razloga zbog kojeg se reformi upravnih postupka u Bosni i Hercegovini nije pristupilo.

Naime, činjenica da se na istoj teritoriji primjenjuju ista ili slična upravno-procesna pravila stvara osjećaj sigurnosti i povjerenja građana u pravni sistem. Mogućnost da se na istoj teritoriji (gradu, općini i sl.) primjenjuju dva suštinski različita procesna zakona (npr. Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine i zakon o upravnom postupku entiteta), sa različitim institutima i zaštitom, kod građana može stvoriti osjećaj nesigurnosti i nepovjerenja u pravni sistem i državu. Zbog toga, iako odavno postoji potreba za osavremenjavanjem upravno-procesnog zakonodavstva, posebno u pogledu elektronske komunikacije i mogućnosti korištenja informacionih tehnologija, rizik od uspostavljanja različitih zakonskih rješenja je jedan od osnovnih razloga zbog kojeg se navedenoj reformi još uvijek nije pristupilo. Ne postoji garancija da bi reforma zakona o upravnom postupku bila istovremena, niti da bi obim intervencija i uspostavljanje novih upravnopravnih instituta bilo isto ili slično.

Svijest predstavnika svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini da je neophodno ući u proces reformi upravnih postupaka postoji, kao i svijest o tome da ti zakoni moraju biti međusobno komplementarni⁹². Postoji svijest o potrebi donošenja potpuno novih i usklađenih zakona o upravnom postupku, koji će se zasnivati na ideji zaštite prava i zakonskih interesa građana i drugih društvenih subjekata, koji će općenito pojednostaviti upravni postupak.

⁹² Horić, S., Mehmedović, E. (2017), Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Sui Generis*, vol. 4, br. 4, str.153.

U tom smislu, trenutna prednost Bosne i Hercegovine u pogledu reforme upravnih postupaka jesu iskustva država regiona, koje, što je takođe značajno, uglavnom imaju slična pravna rješenja. Iskustva država regiona u procesu pripremanja, donošenja i primjeni novih zakona mogu i trebaju biti dobar osnov za reformu upravno-procesnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini.

ZAKLJUČAK

Ovim radom nastojalo se ukazati na specifični izazov Bosne i Hercegovine u pogledu uvođenja informaciono-komunikacione tehnologije u upravne postupke, a koji se odnosi na nespremnost na usaglašen pristup reformi upravnih postupaka različitih nivoa vlasti.

Nesporna je potreba za reformom upravno-procesnih pravila, koju, u cilju njihove modernizacije i usklađivanja sa evropskim standardima, podjednako zahtijevaju i proces evropskih integracija, kao i domaće prilike. Na potrebu reforme pravila upravnog postupanja u skladu sa evropskim standardima, ukazuje i činjenica da su isto izvršile sve države Zapadnog Balkana, izuzev Bosne i Hercegovine. Ti reformisani zakoni se u značajnoj mjeri razlikuju od odredbi zakona koji su prethodno bili na snazi, što predstavlja izazov u njihovoj primjeni, jer je osim normi potrebno mijenjati i mentalitet uprave (konkretno postupajućih državnih službenika), ali i građana. Ipak, kada se stvore pretpostavke jedinstvenog pristupa reformi upravnih pravila iskustva koja imaju države regiona u reformi upravnog postupanja će predstavljati komparativnu prednost Bosne i Hercegovine. Ovakva iskustva u pripremi, donošenju i primjeni novih zakona mogu i trebaju biti dobar osnov za reformu upravnog postupka u Bosni i Hercegovini.

Rizik koji sa sobom nosi reformisanje postojećeg upravno-procesnog okvira predstavlja mogućnost različitog pristupa reformi, neprihvatanje istih ili sličnih instituta te različito normiranje istih instituta. Najveći rizik je neprovođenje reforme na svim nivoima vlasti, što bi moglo imati značajne pravne, ali i društveno-političke posljedice. Zbog potreba građana i privrede nužna je, ako ne istovjetnost, onda barem komplementarnost donesenih propisa. Treba istaći da i u državama koje ovakav izazov nisu imale, proces reforme upravnog postupka trajao je značajno dugo (od izrade nacрта zakona do početka njegove primjene).

Literatura:

1. Blažić Đ. (2015), *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, „Strengthening the management of EU funds and General Administrative Procedures“ Europe Aid/134253/C/SER/ME.
2. Delić A. (2017), Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-Uprave, *Uprava*, Sarajevo.
3. Dimitrijević P. (2009), Elektronska uprava i informaciono društvo, *Moderna uprava*, broj 2/2009, Banja Luka.
4. Dimitrijević P. (2009), Umrežena javna uprava, *Pravni život*, broj 11/2009, Beograd.
5. Divljak, D. Lj. (2018), Harmonizacija pravila o elektronskoj trgovini pravo Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. LII, br. 3, str. 909-924.
6. Đerđa D. (2007), Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka.
7. Đerđa D. (2011), Pravila upravnog postupka u europskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka.
8. Đerđa D., Pičuljan Z. (2009), Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, Rijeka.
9. Đulabić V. (2014), Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi u: *7. forum za javnu upravu - Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, (A. Musa, ur.), Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb.
10. European Ombudsman (2005), *The European Code of Good Administrative Behavior*, European Communities, Luxemburg.
11. Golić, D. P., Matijašević - Obradović, J. D. (2014), Informacione tehnologije kao sredstvo demokratizacije javne uprave, *Singidunum Journal of Applied Sciences*, str. 105-110.
12. Horić, S., Mehmedović, E. (2017), Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Sui Generis*, vol. 4, br. 4, str.139-155.
13. Koprić I. (2010), *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb.

14. Koprić I. (2011), *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unaprjeđenje uprave*, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, broj LVII, Niš.
15. Koprić I. et al., (2014), *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
16. Koprić I. et. al. (2016), *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA, Danilovgrad.
17. Lilić S. (2013), *Kontraverze u vezi sa novom radnom verzijom nacрта Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (u kontekstu evropskih integracija), Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, *Zbornik radova*, Beograd.
18. Lilić S. (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka, (<http://www.tap-eu.ba/doc/Materijali-sa-provedene-obuke-final.pdf>).
19. Ljubanović. D. (2009), *Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi zakon o općem upravnom postupku*, u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
20. Musa A. (2014), *Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj* u: *Europeizacija hrvatske javne uprave* (I. Koprić, ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
21. Radovanović, S. M., Mišćević, N. B. (2018), *O elektronskoj formi ugovora u domaćem pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. LII, br. 4 (2018), pp. 1641-1661.
22. Staničić, F., Jurić, M. (2015), *Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65, (5), str. 635-663.
23. Tomić Z., Milovanović D. i Cucić V. (2017), *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd.
24. Veinović, M., Stojadinović, S. (2010), *Kvantifikacija rezultata E-uprave u Srbiji i zemljama u okruženju*, *Singidunum Scientific Review / Singidunum Revija*, 7(1), pp. 82-91.
25. Writz B., Daiser P. (2015), *E-Government - Strategy Process Instruments*, German University of Administrative Sciences, Speyer.

Dokumenti:

1. Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine (2015), *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo (<http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/07/Reforma-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini2.pdf>).
2. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu (http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17658&langTag=bs-BA).
3. Izvještaj revizije učinka - Elektronsko poslovanje u institucijama BiH, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2017. godine.
4. Odluka o stavljanju van snage Odluke o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja („Sl. glasnik BiH“, broj 53/17)
5. Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, („Sl. glasnik BiH“, broj 85/18).
6. Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara BiH, 2004. godine, Sarajevo.
7. Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini) za 2018. godinu, (<http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Polugodisnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf>).
8. SIGMA Izvještaj o monitoringu: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, novembar 2017. godina
9. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ - Međ. ugovori, broj 10/08)
10. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, (<http://rju.parco.gov.ba/wpcontent/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave-1.pdf>).
11. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2018), *United Nations E-Government Survey 2018 – Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, New York.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 18.12.2019.

UDK: 654.7:94(620).03

**UPRAVNI STATUS I ORGANIZACIONA STRUKTURA KADILUKA
ŠABAC**

**ADMINISTRATIVE STATUS AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE
OF KADILUK ŠABAC**

Prof. dr. Edin Ramić

Fakultet za upravu
Univerziteta u Sarajevu
edin.ramic@fu.unsa.ba

Sažetak

U radu je predstavljen upravni status i administrativno-upravna organizacija Kadiluka Šabac (Bögürdelen) u vrijeme Osmanskog carstva. U uvodnom dijelu dat je kratak pregled upravno-teritorijalne organizacije Sandžaka Zvornik u čijem sastavu se nalazio teritorij Kadiluka Šabac, a zatim je predstavljena upravna organizacija Kadiluka Šabac kroz ukupno vrijeme njegovog postojanja od 1521. godine pa do kraja Osmanske uprave na ovim prostorima.

Ključne riječi: Kadiluk Šabac, sandžak, ejalet, nahija, uprava

Summary

The paper presents the administrative status and administrative organization of Kadiluk Šabac (Bögürdelen) during the Ottoman Empire. The introductory part gives a brief overview of the administrative-territorial organization of Sandžak Zvornik, which comprised the territory of Kadiluka Šabac, and then presented the administrative organization of Kadiluk Šabac throughout its existence from 1521. until the end of the Ottoman rule in this region.

Keywords: *Kadiluk Šabac, sandžak, ejalet, nahija, administration*

UVOD

Tridesetih godina XVI stoljeća nastale su značajne promjene u teritorijalnom opsegu i administrativnoj podjeli Zvorničkog sandžaka. Teritorij na kojem

je osnovan Zvornički sandžak obuhvatao je još od ranije tri kadiluka: *zvornički*, *srebrenički* i *brvenički*, koji su, najvjerovatnije, istovremeno bili i osnovani, a koji su prvobitno činili zapadni dio Smederevskog sandžaka. Početkom treće decenije XVI stoljeća osnovan je i *Šabački* kadiluk, tj. 1521. godine, čim su Osmanlije definitivno osvojili taj utvrđeni grad, kao četvrti kadiluk u tome sandžaku. Zatim je nešto prije 5. marta 1572. godine bio osnovan i kadiluk *Krupanj*, kada se u izvorima prvi put spominje. Nekako u isto vrijeme u sjevernom bosanskom Podrinju, odnosno Posavini, koje je dotle moglo pripadati Zvorničkom kadiluku, formirana su još tri kadiluka: *Memlehateyn* (dvije Tuzle), *Gračanica* i *Bijeljina*. Najvjerovatnije je da su sva tri ta teritorijalno povezana kadiluka u Posavini i Posprečju, kao i kadiluk *Krupanj*, bili formirani istovremeno. Prema tome, sjeverno područje tog sandžaka na bosanskoj strani bilo je izdvojeno iz Zvorničkog kadiluka prije marta 1572. godine, kao što je prije tog datuma bilo izdvojeno i svo područje na desnoj strani Drine iz Srebreničkog kadiluka i formiran *Krupanjski* kadiluk, između *brveničkog* i *šabačkog*. Tako je prije sredine druge polovine XVI stoljeća u Zvorničkom sandžaku bilo uspostavljeno upravo osam kadiluka, od kojih tri na srbijanskoj: *Brvenik*, *Krupanj* i *Šabac*, a pet na bosanskoj strani sandžaka: *Srebrenica*, *Zvornik*, *Tuzla*, *Gračanica* i *Bijeljina*, premda se, dakle, Srebrenički kadiluk prije osnivanja *krupanjskog* protezao dobrim dijelom i na desnoj strani Drine. U kasnijem periodu, u drugoj polovini XVII i tokom XVIII stoljeća, u okviru Zvorničkog sandžaka nailazimo i na *kadiluk Jadar* i *Ptičar* (Loznica).

1. UPRAVNA ORGANIZACIJA KADILUKA ŠABAC (BÖGÜRDELEN)

Dok su pojedine gradove Osmanlije napuštali, druge su ponovno gradili. Tako su u Zvorničkom sandžaku sagradili četiri nova grada na Savi, toj važnoj komunikaciji sa zapadnim zemljama, i to Šabac, Noćaj, Novi i Brčko, da im služe kao uporišta za dalja osvajanja. Šabac je podignut još u drugoj polovini XV stoljeća, a ostala tri nastala su između 1521. i 1548. godine.¹ Kadiluk *Bögürdelen* (Šabac) osnovan je, bez sumnje, odmah po definitivnom zauzeću Šapca (1521.). Prvi put se spominje 1528. godine, kada je šabački kadija izdao svoje potvrde u vezi sa zakupom nekih mukata u Šapcu. Iz istog izvora se ujedno vidi da su tome kadiluku osim Šabačke nahije pripadale još nahije Gornja i Donja Mačva.

¹ Handžić, Adem, *Grad Šabac i njegova nahija u prvoj polovini XVI vijeka*, Članci i građa za kulturnu istoriju istočne Bosne, IV, Tuzla, 1960., str. 95-96.

1.1. Nahija Šabac

U predosmansko doba Šabac se spominje pod imenom Zaslon, a u njegovoj bližoj okolini, koju je obuhvatala kasnija nahija, spominje se mali broj toponima. Šabac se nije nalazio na glavnom putu, pa tuda nisu prošli putopisci XVI soljeća, kao ni Evlija Čelebija. Srednjovjekovni grad Zaslon spominje se prvi put 16. aprila 1454. godine.² On je i prije osmanskog osvojenja predstavljao važnu stratezijsku tačku. Kada su Osmanlije pokorili Despotovinu (1459.), osvojili su i Zaslon, te su u njegovoj blizini godine 1470./71., izgradili novi grad, da im štiti prodiranja preko Save.³ Taj grad Osmanlije su nazvali *Bögürdelen* (probijač boka).⁴ Da bi obezbijedio južne oblasti, ugarski kralj Matija Korvin opsjeda Šabac i zauzima ga u februaru 1476. godine. Šabačka utvrda je, od tada, sa Beogradskom, Srebreničkom i Jajačkom banovinom činila barijeru daljem osmanskim osvajanju. Kada je Sulejman Veličanstveni pošao na Beograd, udario je preko Čačka prvo na Šabac i zauzeo ga 1521. godine, a zatim, prešavši Savu, produžio na Zemun, Slankamen i Beograd.⁵ Šabac je od tada ostao definitivno u osmanskoj vlasti, te je dobio još veći stratezijski značaj nego što je imao ranije.

² Navedenog dana dubrovačko Malo vijeće određuje Ratka Operšu sa još dvojicom građana da rasprave nekakav spor na traženje Mihoča Vučića „u Zaslonu“. (Dinić, Mihailo, *Srpske zemlje u srednjem veku*, Beograd, 1987., str. 49.)

³ U nauci je preovladalo mišljenje da se stari Zaslon nalazio na prostoru današnje tvrđave. Međutim, arheološkim iskopavanjima došlo se do podataka koji negiraju ova tvrđenja. Stoga, stari Zaslon treba tražiti na nekom drugom mjestu. Prije svega zbog činjenice da u današnjem starom gradu, u tvrđavi, nije – tokom višegodišnjih arheoloških radova i istraživanja, nađen nikakav materijal porijeklom iz prahistorije, antike ili srednjeg vijeka. (Jevtić, M. – Vasiljević, M., *Šabačka tvrđava i postanak grada*, u Šabac u prošlosti, I, Šabac, 1970., str. 405-406)

⁴ U ovo vrijeme se javlja i naziv Šabac. Termin „Šabac“ prvi je zabilježio Antonio Bonfini (1495.), smatrajući da je riječ „Šabac“ turskog porijekla i da ona na turskom znači „nešto čudesno lijepo“. Bonfini, inače Italijan iz Askolija, bio je ugarski historiograf krajem XV stoljeća. Došao je u Ugarsku 1486. godine i osim spisa i dokumenata, u svojim djelima koristio se i usmenim svjedočanstvima očevidaca. (Marković, Tatjana, *Arhitektonsko nasleđe grada Šapca*, Šabac, 1996., str. 11) Ime „Šabac“ dolazi, vjerovatno, od značenja Savac, tj. mjesto pored Save, a u stranoj leksici Savacium – Sabacium – Sabacz. (Nešković, Violeta, *Kalendar događaja i ustanova Šapca*, Šabac, 1994., str. 4) O porijeklu i etimologiji termina Šabac više vidjeti u Jevtić – Vasiljević, *Šabačka tvrđava i postanak grada*, str. 407-408.

⁵ Jireček, Konstantin, *Istorija Srba*, II, (prev. Jovan Radonić), Beograd, 1952., str. 411.

Najvjerojatnije je da su Šabačka nahija, a ujedno i kadiluk, osnovani odmah poslije 1521. godine. Prvi spomen Šapcu i njegovim posadama, koje su se sastojale od *mustahfiza*, *martolosa* i *azapa*, datira iz 1527. godine. Malena varošica kao gradsko podgrađe spominje se prvi puta 1533. godine. Te godine uopšte se ne spominju timari šabačkih posada, znači da te godine nisu bili uspostavljeni mustahfizi timarlije toga grada, nego su tu, vjerovatno, djelovali oni iz Zvornika. Dokle god je Šabac sa okolinom predstavljao granično područje, to jest sve dok Osmanlije nisu definitivno osvojili Srem, Šabac su čuvali graničari. U graničare su spadali *azapi*, *martolozi*, *gunulije*, *bešlije* i drugi rodovi koji su rijetko posjedovali timare, već su najčešće bili *ulufedžije*, tj. primali su platu u novcu.⁶

Šabačka nahija spominje se prvi put u vlaškom defteru oko 1527./28. godine, ali je ona svakako osnovana odmah poslije 1521. godine. Po teritorijalnoj rasprostranjenosti, ona je bila jedna od najvećih nahija u Zvorničkom sandžaku. Od nje po broju sela bio je veći samo Brvenički kadiluk. Šabačku nahiju je sa sjevera omeđavala Sava, i to počevši nešto sjevernije od Šapca pa nizvodno do Skele, odnosno Kupinova. Na sjeveru se graničila sa nahijom Donja Mačva. Dalje se protezala na jugoistok i graničila se sa nahijom Gornjom Mačvom. Kod sela Bela Reka i Trbosilja graničila se sa nahijom Ptičarom. Granica se dalje protezala na jug prema rijeci Jadru i istoimenoj nahiji, a djelimično je i prelazila Jadar, jer se u njenim granicama nalazilo selo Ravnaja, na lijevoj strani Jadra. Na jugu je još obuhvatala poriječje Tamnave s jedne i druge strane, gdje se graničila s nahijom Rađevinom, zatim se protezala na istok gotovo do Kolubare, odnosno do granice Smederevskog sandžaka.⁷

Najbrojnije stanovništvo 1528. godine bili su Vlasi, koji su naseljavali 60 sela. Oni su poslije osmanskog osvojenja zauzeli opustjele zemlje. U to vrijeme Vlasi su u Zvorničkom sandžaku bili podijeljeni u 20 knežina. U Šabačkoj nahiji oni su sačinjavali tri velike knežine. Do 1533. godine, Vlasi prelaze na zemljoradnju, odnosno ukinute su bile njihove povlastice i od slobodnih seljaka postali su raja vezana za zemlju. U Šabačkoj nahiji 1533. godine spominju se osim varoši još 68 sela i 11 mezri (obrađivo zemljište – ustvari, selište sa određenim granicama i izvjesnim tragovima ranijeg naselja). Te mezre naseljavanjem postaju ponovo sela. Godine 1548. Šabačka nahija ima 100 sela.⁸

⁶ Handžić, A., *Grad Šabac i njegova nahija u prvoj polovini XVI vijeka*, str. 99-100.

⁷ Ibid, str. 108.

⁸ Ibid, str. 112.

Učvršćivanjem osmanske vlasti, podgrađe se brzo razvija u kasabu, koja je 1548. godine imala 11 mahala, od kojih 10 muslimanskih i jedna kršćanska. Sve te mahale, osim kršćanske, nazvane su po imenima svojih osnivača. Šabac je te 1548. godine imao 178 kuća, od kojih 141 muslimansku i 37 kršćanskih. Od zanatlija spominju se *čizmadžije, nedžeri, kovači, krojači, brijači, sarači, mutapi, kasapi, ćurčije, pekari, katibi* i trgovci. Od vojnih i vojnoupornih lica, u kasabi su stanovali: dva čauša, jedan subaša i šest azapa. Crkva se ne spominje, pa vjerovatno nije ni postojala. Međutim, postojale su četiri crkve u selima te nahije (Radovašnici, Kamenici, Kaoni i Krivaji). Sredinom XVI stoljeća Šabac nije bio samo najveći grad Zvorničkog sandžaka na Savi, nego je uzvodno od Beograda predstavljao i drugu skelu po važnosti. Kasaba Šabac je 1548. godine dolazila na peto mjesto po veličini u Zvorničkom sandžaku, dok je grad po strategijskoj važnosti bio na drugom, odnosno na trećem mjestu. U drugoj polovini XVI stoljeća, razvoj šabačke kasabe i porast stanovništva bio je znatno usporen. Do 1600. godine stanovništvo je poraslo samo za 60 kuća. Neke manje mahale su spojene, pa ih je sada bilo samo sedam (u odnosu na 11 u 1533. godini).⁹

U ovom periodu islamizacija nije zahvatila sela šabačke nahije. Spominju se samo pojedinačni slučajevi. To vrijedi i za ostale nahije u zapadnoj Srbiji koje su pripadale Zvorničkom sandžaku. Proces islamizacije nešto više je zahvatio nahije prema Drini. U šabačkoj nahiji postojao je jedan red povlaštenih lica, samo oni nisu služili javnoj sigurnosti i odbrani kao derbenžije, martoloz i muselemi, nego rasonodi (sportu). To su bili *sokolari (bazdari)*. Lov sa sokolima bio je tada, kao i kasnije omiljen i raširen način rekreacije viših slojeva društva. I inače, pravo lova je bila privilegija i statusni simbol, prilika da se pokaže raskoš odjeće i oružja. Lov je bio imitacija rata, dobro osmišljene ratne igre, koja je pripremala viteza za rat u fizičkom i u psihološkom pogledu.¹⁰ U nahijama gdje je bilo sokolara postojao je, obično, i po jedan njihov starješina (*čakirdžibaša*). U Zvorničkom sandžaku postojalo je 1548. godine 17 sokolara. U Brveničkoj nahiji bilo ih je sedam, u jaderskoj dva i u šabačkoj osam sokolara.¹¹

⁹ Ibid, str. 103-107.

¹⁰ Cummins, J., *The Hound and The Hawk. The Art of Medieval Hunting*, Phoenix Press, 1988., str. 2-8.

¹¹ U Osmanskom carstvu sokolari i jastrebari pripadali su kategoriji raje sa posebnim statusom, jer su na osnovu svojih dužnosti bili oslobođeni nekih poreza, a regrutovani su iz reda domaćeg stanovništva. Njihove obaveze su se sastojale u tome da svake godine nabave i odgoje određeni broj sokola i jastrebava za potrebe dostojanstvenika. (Miljković-Bojanić, Ema, *Smederevski sandžak 1476.-1560.: zemlja – naselja – stanovništvo*, Istorijski institut, knj. 46, Beograd, 2004., str. 266-268.)

U opisu Bosanskog pašaluka, nastalom negdje poslije 1624. godine, za Šabac se navodi da ima četiri male kule i tvrđavu sa malobrojnomo artiljerijom. Također, u istom opisu je zabilježeno i to da se u tvrđavi i varoši nalazi oko 800 kuća.¹² Naselje koje se prostiralo kraj tvrđave imalo je i u XVII stoljeću, kao i u ranije vrijeme, status kasabe, što znači da je moralo imati bar jednu džamiju, mekteb, eventualno – hamam, han ili karavan-saraj, te niz dućana, tj. čaršiju, i druge ustanove koje su mu davale obilježja muslimanske kasabe. Naime, činjenica da je u kasabi bilo, u prve tri decenije XVII stoljeća, šest muslimanskih mahala, u kojima su ukupno evidentirana četiri imama i tri mujezina, ukazuje na postojanje bar četiri mjesta za molitvu muslimana, tj. bar jedne džamije i tri mesdžida. Za Šabac su u ovom vremenu karakteristični i mostovi, koji su, imamo li u vidu činjenicu da su tvrđava i podgrađe tad opkoljeni vodenim rovom, bili brojni. U sastav Šapca, tj. u sastav tvrđave i kasabe pod njom, ulazilo je i pristanište na Savi. Na pristaništu su se nalazile, kao što je uopšte i bilo uobičajeno, sve one zgrade koje su omogućavale njegovo normalno funkcionisanje: skladišta i magazini, carinarnica, prostorije za popravku brodova i dr.¹³

Već na osnovu samog statusa Šapca da se zaključiti da je on bio naseljen stanovništvom koje se isključivo ili pretežno bavilo gradskom privredom, tj. zanatima i trgovinom. Većina stanovništva Šapca tokom XVII stoljeća bili su muslimani. Kršćana je bilo malo, i oni su većinom imali status mostara, pa su zbog toga bili oslobođeni i pojedinih nameta. Teritorijalne promjene u Šabačkoj nahiji tokom XVII stoljeća, zbog nedostataka izvora, nije moguće pratiti, ali je izvjesno da sve do Bečkog rata nekih bitnijih izmjena nije ni bilo. Broj sela, tokom prve tri decenije XVII stoljeća, prelazi stotinu, a javlja se i veliki broj novih mezri, koje će, vremenom, prerasti u sela. Sa sigurnošću se može tvrditi da je stanovništvo Šabačke nahije bilo, tokom XVII stoljeća, u stalnom porastu. O broju muslimanskog stanovništva, na širem području nahije, ne može se preciznije ništa reći zbog nedostataka izvora. Na prostoru cijele nahije najrazvijenija privredna grana bila je zemljoradnja, potom vinogradarstvo, stočarstvo, pčelarstvo i voćarstvo.¹⁴

¹² Rački, Franjo, *Prilozi za geografsko-statistički opis Bosanskog pašaluka*, Starine, XIV, Zagreb, 1882., str. 187.

¹³ Pristojba na prijelaz preko Save koji se tu obavljao iznosila je, početkom XVII stoljeća, 12.700, a carina od robe koja se tu prodavala 14.000 akči, što znači da je Šabac bio ne samo značajno tranzitno središte, već i mjesto koje je i samo trošilo velike količine robe. (Zirojević, Olga, *Šabac i njegova nahija od 1600. do 1683. godine*, u *Šabac u prošlosti*, Šabac, 1970., str. 258, 261, 263)

¹⁴ Zirojević, O., *Šabac i njegova nahija od 1600. do 1683. godine*, str. 262, 266-268, 271-272.

U razdoblju od 1683. do 1739. godine, Šabac i Šabačka nahija triput su se našli u vrtlogu velikih i dugih ratova između Austrije i Osmanskog carstva. U dva navrata u ovom periodu Šabac je dolazio u posjed Austrijanaca, u kraćem periodu tokom rata od 1683. do 1699. godine, i više od dvadeset godina u dužem periodu (od 1718. do 1739. godine). Osvojenje Beograda, septembra 1688. godine od strane austrijske vojske, silno je odjeknulo u Evropi. Poslije ovoga, Osmanlije su bez borbe napustili Šabac. Ubrzo poslije osvojenja Beograda i Šapca, osvojen je i Zvornik, koji je zajedno sa Šapcem predstavljao značajnu tvrđavu u sistemu osmanske odbrane u Podrinju. Međutim, već 1. augusta 1689. godine Zvornik je ponovno u osmanskoj vlasti, a poslije osvajanja Beograda (8. oktobra), Austrijanci napuštaju i Šabac. Krajem januara 1699. godine zaključen je mir u Karlovcima, a svaka strana zadržala je za sebe one oblasti koje je držala u trenutku sklapanja mira (*Uti possidetis*). Tako se Šabac, sa cijelom svojom nahijom, po Karlovačkom miru ponovno našao pod osmanskom vlašću, tj. u okviru Zvorničkog sandžaka.¹⁵

Od 1699. do 1718. godine Šabac se i dalje nalazio u rangu kasabe i u njemu su postojali razni esnafi. Godine 1716., krajem augusta, u novom austrijsko-osmanskome ratu, austrijska vojska je prodrila do Šapca, pri čemu je spalila šabačku varoš, međutim, grad ipak nije pao. Tek su padom Beograda u austrijske ruke (16. augusta 1717.) osmanski vojnici napustili šabačku tvrđavu i povukli se prema Zvorniku. Osmansko carstvo bilo je prisiljeno da u Požarevcu 1718. godine sklopi nepovoljan mir, po čijim odredbama su Šabac i Šabačka nahija potpali pod Austriju. Austrijska vlast u Srbiji, pa prema tome i u Šapcu i Šabačkoj nahiji, trajala je nešto više od dvadeset godina, od 1718. do 1739. godine. Sva Srbija je u to vrijeme bila podijeljena, u upravnom pogledu, na *distrikte* (okruge). Kako se područje distrikta poklapalo sa teritorijom ranijih nahija, to su Šabac i Šabačka nahija činili poseban okrug – *Šabački distrikt* (Schabaczer District), koji se katkada u izvorima nazivao i Šabačko-jadarskim, jer se broj distrikta vremenom povećavao ili smanjivao (u početku ih je bilo devet, a poslije i više, ali ne više od petnaest). Na čelu svakog distrikta nalazio se *provizor* (profos), a predsjednik Beogradske administracije (praeses Administrationis) stajao je na čelu svih distrikta (okrug).¹⁶

Prema jednom popisu pograničnih nahija Srbije poslije Požarevačkog mira, šabački distrikt je 1718. godine imao 74 naseljena mjesta, sa ukupno 886 kuća,

¹⁵ Veselinović, Rajko, *Šabac i Šabačka nahija (distrikt) od 1683. do 1739. godine*, u Šabac u prošlosti, I, Šabac, 1970., str. 283, 286, 289, 293, 295.

¹⁶ Ibid, str. 295, 297, 301-302.

i svega četiri nenaseljena. Tako se ovaj distrikt brojem domova nalazio ispred svih drugih okruga u Srbiji.¹⁷ Ubrzo poslije zaključenja Požarevačkog mira 1718. godine, sva muslimanska imanja u Šabačkom distriktu podjeljena su srpskom stanovništvu. Ta dioba bila je završena do 1721. godine.¹⁸ Austrijska vlast u Šabačkoj nahiji potrajala je do novog austrijsko-osmanskog rata, koji je okončan potpisivanjem mira u Beogradu 18. septembra 1739. godine. Druga tačka sklopljenog ugovora odnosi se na Šabac: šabačka tvrđava vraća se Osmanskom carstvu u istom stanju u kome se nalazila 1717. godine, i pod istim uslovima kao i Beograd. S obzirom na ovakvo rješenje u ugovoru, Austrijanci su morali porušiti sve one dijelove tvrđave koje su oni sami izgradili, u međuvremenu od 1718. do 1739. godine. Rušenje tih dijelova tvrđave trajalo je naredna tri mjeseca. Sava i Dunav ponovo su postali granica između Osmanskog carstva i Austrije. Takvo stanje ostaće sve do pred kraj XVIII stoljeća.¹⁹

Mada je od 1739. godine Šabac ponovno postao središte jedne od nahija Zvorničkog sandžaka, Carski divan je istovremeno ovu oblast, odmah po zaključivanju mirovnog sporazuma, stavio i u zavisnost od muhafiza Beograda Ali-paše Abdipašazade, koji je, kao namjesnik novog pograničnog Smederevskog sandžaka, dobio ovlašćenja da zavede red u osvojenim zemljama. Na ovaj način je Šabački kadiluk, u novim uslovima, stvorenim izlaženjem osmanske granice na Savu, bio uključen u Beogradski muhafizluk – vojnu krajinu pod upravom beogradskog vezira. Ova mjera toliko je uticala na administrativni položaj Šabačkog kadiluka da se on, krajem XVIII stoljeća, i u samoj Bosni prestao smatrati dijelom Bosanskog pašaluka, tj. Zvorničkog sandžaka. Dok je cjelokupni vojni i upravni život u Šapcu bio okrenut Beogradu, vezanost nahije šabačke za Zvornički sandžak ostala je u određenim vidovima narodnih obaveza.²⁰

U drugoj polovini XVIII stoljeća broj muslimanskog stanovništva u Šabačkoj nahiji stalno raste. U nadležnosti šabačkog kadije, u ovo vrijeme, nalazile su se Šabačka i Mačvanska nahija. Od 1770. do 1788. godine, kadije u Šapcu ostajale su na svojoj dužnosti u prosjeku od jedne do tri godine. U novom

¹⁷ Pantelić, D., *Popis pograničnih nahija Srbije posle Požarevačkog mira*, Spomenik SANU, XCVI, Beograd, 1948., str. 11, 29-30.

¹⁸ Ibid, str. 30.

¹⁹ Veselinović, R., *Šabac i Šabačka nahija (distrikt) od 1683. do 1739. godine*, str. 304, 308, 331.

²⁰ Tričković, Radmilja, *Šabac i njegova nahija od 1740. do 1804. godine*, u Šabac u prošlosti, I, Šabac, 1970., str. 348.

ratu, godine 1788., Austrijanci su uspjeli zauzeti Šabac. Međutim, odredbama mirovnog ugovora, zaključenog u Svištovu 4. augusta 1791. godine, Austrija je bila obavezna da gradove Beograd, Smederevo i Šabac, koje je tad jedino držala, preda osmanskim vlastima u roku od šezdeset dana.²¹

Tokom dugotrajne osmanske vladavine na ovim prostorima, Šabac je postao veoma značajno mjesto, na kome se odvijala trgovina, i kroz koje su se kretali karavani, prevozeći iz Istanbula i sa Bliskog istoka egzotičnu robu u Ugarsku i Austriju, a u drugom smjeru industrijsku robu. Šabac je bio veoma značajan pogranični grad za Osmansku imperiju. Kroz Šabac se, također, odvijala veoma živa unutrašnja trgovina između krajnjih zapadnih krajeva Osmanskog carstva i njegovih centralnih i istočnih dijelova. U vremenu pred Prvi srpski ustanak, Srpska varoš u Šapcu brojila je 56 porodica, sa 516 duša, što bi činilo blizu jednu trećinu ukupnog gradskog stanovništva.²² Za vrijeme Prvog srpskog ustanka 1804. godine, u njegovoj okolini odigralo se nekoliko značajnih bitaka između Osmanlija i srpskih ustanika. Najznačajnija je, svakako, bila bitka na Mišaru, 1. augusta 1806. godine. Osmanlije su 27. januara 1807. godine predali Šabac ustanicima, nakon 300 godina vladavine, a u njega ponovno ulaze 5. oktobra 1813. godine.²³

Po završetku Drugog srpskog ustanka, Šabac su Osmanlije definitivno izgubile. Godine 1830. Kneževina Srbija, dobijanjem hatišerifa, stiče pravo na nacionalnu unutrašnju samoupravu, a u njenim okvirima i Šabačka nahija.²⁴

U ovom vremenu evidentiran je veliki priliv pravoslavnog stanovništva u grad Šabac, tako da je 1844. godine Šabac imao 674 kršćanskih i 270 muslimanskih kuća, u kojima je živjelo 2.936 Srba i 1.350 muslimana.²⁵ Međutim, formalno tek 1867. godine i posljednji osmanski vojnik napušta tvrđavu *Bögürdelen* na Savi.

²¹ Jevtić – Vasiljević, *Šabačka tvrđava i postanak grada*, str. 439; Tričković, R., *Šabac i njegova nahija od 1740. do 1804. godine*, str. 351-353, 384-385.

²² Tričković, R., *Šabac i njegova nahija od 1740. do 1804. godine*, str. 388-389.

²³ Nešković, V., *Kalendar događaja i ustanova Šapca*, str. 11.

²⁴ Ibidem, str. 16.

²⁵ Nešković, Violeta, *Teftar poreskih glava u varoši Šabac 1835.*, Godišnjak Narodnog muzeja u Šapcu, IV, Šabac, 2003., str. 246.

1.2. Nahije Gornja i Donja Mačva

Nahija Gornja Mačva (Mačva-i Bala) – Srem, odnosno kasnije Mačva, po prvi puta se u historijskim izvorima spominje u „Ljetopisu popa Dukljanina“, pri navođenju sukoba slavenskog kralja Tihomila sa Ugrima, u kome Tihomil, neposredno pred svoju smrt pobjeđuje.²⁶ Rezultat navedenog događaja je uspostavljanje mira i granice na rijeci Savi do njenog utoka u Dunav.²⁷ Spomenuti Tihomil bio je, vjerovatno, bosanski velikaš, a svoje sjedište imao je u Šahbeskom gradu na Romaniji. Kao nagradu za pobjedu nad Ugrima, Tihomil je od bosanskog bana Budislava, koji se nalazio u Sremu, dobio mjesto velikog župana Raške.²⁸ Znači, negdje u X stoljeću je uspostavljena granica na Savi, dakle, Ugarska je sjeverno od te granice, dok su južno bile teritorije bosanskog plemstva. Analiza karata srednjovjekovne Ugarske i srpskih zemalja govori da navedeni prostor predstavlja svojevrsni „interregnum“, na koji je svoje aspiracije konstantno iskazivala Ugarska. Radi se o području koje je, kako je to Dinić primijetio, poznatije pod kasnijim nazivom Mačva.²⁹

Navedeno područje se tako dijelilo na onaj dio koji se nalazio pod ugarskom vlašću i prostor koji je bio u sastavu bosanskih zemalja Usore i Soli, kao najistočnija granica. Godine 1247., kralj Bela IV (1235.–1270.) osnovao je banovinu Mačvu, nazvanu tako po gradu Mačvi.³⁰ Za prvog bana Mačvanske banovine postavio je svog zeta, ruskog izbjegličkog kneza Rastislava Mihailoviča (1247.–1263.).³¹ U srpske ruke Mačva dolazi

²⁶ Mošin, Vladimir, *Ljetopis popa Dukljanina*, Zagreb, 1950., str. 72; Šišić, Ferdo, *Letopis popa Dukljanina*, SKA, Beograd – Zagreb, 1928., str. 322.

²⁷ Mošin, V., *Ljetopis popa Dukljanina*, str. 72; Šišić, F., *Letopis*, str. 322.

²⁸ Hadžijahić, Muhamed, *Je li Tihomil iz Kronike popa Dukljanina – historijska ličnost?*, GDI BiH, XVII, Sarajevo, 1966./67., str. 404-406.

²⁹ Dinić, M., *Srpske zemlje u srednjem veku*, str. 52. U savremenim okvirima, pod geografskim terminom Mačva podrazumijeva se prostor koji je ograničen na zapadu tokom Drine, na sjeveru i istoku laktastom okukom Save (do Prače i Šapca) i na jugu Mačvanskim odsjekom. Dužina u meridijanskom pravcu iznosi 33 kilometra, a širina 27 kilometara. Površina 900 kilometara kvadratnih. Nadmoraska visina 78 do 90 metara. Najviša tačka leži u Prnjavoru, a najniža u Šapcu. (Grčić, M. – Grčić, Lj., *Mačva, Šabačka Posavina i Pocerina*, str. 36)

³⁰ Dinić, M., *Srpske zemlje u srednjem veku*, str. 285; Spremić, Momčilo, *Krupanj i Rađevina u srednjem veku*, u Rađevina u prošlosti, I, Beograd, 1986., str. 112.

³¹ Mijić, fra Stanko, *Vremeplov Bosanske Posavine, crkava i samostana na Raščici u Tolisi*, Tolisa, 2001., str. 32-33.

za vrijeme vladavine srpskog raskralja Stefana Dragutina, koji je bio u bliskim odnosima sa vladarskom porodicom srednjovjekovne Bosne.³² Tako Dragutin zaposjeda Mačvu, nekada sastavni dio Usore i Soli, za koju iz strateških razloga nije bio puno zainteresiran niti bosanski ban niti ugarski kralj, jer njihova utvrđenja su zapadnije, odnosno sjevernije kada je u pitanju Ugarska, tj. istočnije kada je u pitanju Bosna, gdje je rijeka Drina predstavljala sigurnu granicu.³³ Godine 1319. Mađari su povratili Mačvansku banovinu, a u narednom periodu ona je postala „jabuka razdora“ i ratovalo se više puta na njenom tlu.³⁴ Titula mačvanskog bana sve više je imala nominalno značenje, pogotovu kada u te krajeve počinju upadati Osmanlije.

Pod imenom Mačva u osmanskome periodu podrazumijevala se, u širem značenju, čitava istoimena srednjovjekovna oblast i banovina. U tom značenju stari osmanski ljetopisi spominju *vilajet Mačvu*, govoreći o osmansko-ugarskim borbama osamdesetih godina XV stoljeća. Kako je u toj oblasti postojala i župa istog imena, vjerovatno da ta župa odgovara nahiji Gornjoj Mačvi. Ta uža Mačva nalazila se uz Savu jugoistočno od Bitve, pa je, svakako, tamo bila i nahija Gornja Mačva, iako za to nemamo sigurnih dokaza. U ovoj nahiji spominju se 1533. godine sela Grabovac, Novakovac, Gornji i Donji Listovčan, Banov Brod ili Banovo Brdo(?), Podine, i dr., ali o njima nema vijesti iz ranijih vremena. Na osnovu činjenice da se godine 1548. za selo Grabovac kaže da je *derbend* (skela, pristanište, klanac), i da se zove Banovo Brdo (ili Banov Brod), a danas u tom kraju ima Banovo polje, vjerovatno da osmanska nahija Gornja Mačva odgovara srednjovjekovnoj župi Mačvi. Uostalom, i sam naziv ove nahije donekle određuje njen položaj.³⁵ Krajem XVII stoljeća (1688.), u toku austrijsko-osmanskih ratova, i na području Mačve evidentna su povlačenja osmanskih snaga. Mačvani su u to vrijeme protjerali Osmanlije

³² Naime, Dragutinova kći Jelisaveta udaje se za Prijezdinog sina (1284.) i nasljednika bosanskog banskog prijestolja Stjepana I Kotromanića. Ova „bosansko-srpska alijansa“ pokazala je značajne „političke rezultate“ jedno stoljeće kasnije, jer je dala „banu Tvrtku pravni osnov da se proglasi za srpskog kralja“. (Čirković, Sima, *Istorija srednjovjekovne bosanske države*, Beograd. 1964., str. 75; Jiriček, K., *Istorija Srba*, II, str. 192)

³³ Mutapčić, Edin, *Upravno-pravni položaj Usore i Soli od ranog srednjeg vijeka do početka XVII stoljeća*, /doktorska disertacija/, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008., str. 94.

³⁴ Spremić, M., *Krupanj i Rađevina u srednjem veku*, str. 113.

³⁵ Handžić, A., *Dva popisa Zvorničkog sandžaka*, Sarajevo, 1986., str. 107, 159, 205.

„iz svih okolnih varoši i gradića“.³⁶ Godine 1788. u Mačvi se bilježi 30 sela sa 845 domova, i pored vrbovanja, u ovo vrijeme, za seobu u Rusiju, kada se veliki dio stanovništva Mačve i iselio iz zemlje.³⁷

Nahija *Donja Mačva* (tur. *Mačva-i-Zir*) – biće, vjerovatno, identična sa srednjovjekovnom župom *Bitvom*, koja se spominje još u ravaničkoj povelji kneza Lazara 1381. godine, kojom on daruje manastiru sela u Bitvi. Među darovanim selima spominju se, pored drugih, Crkvenica, Drenovac i Donji Drenovac, koji se spominju i u osmanskoj nahiji Donjoj Mačvi, s tom razlikom što se Drenovac ovdje zove Gornji Drenovac. Bitva je obuhvatala najveći dio današnje Mačve oko rječice Bitve, po kojoj je i ime dobila. U nahiji Donjoj Mačvi spominju se 1533. godine još sela Đurđevac, Trojanovac i Jedinovac.³⁸

³⁶ Veselinović, R., *Šabac i Šabačka nahija (distrikt) od 1683. do 1739. godine*, str. 286.

³⁷ Tričković, R., *Šabac i njegova nahija od 1740. do 1804. godine*, str. 358, 366.

³⁸ Handžić, A., *Dva popisa Zvorničkog sandžaka*, str. 109, 205.

Literatura

1. Benković, Ambrozije, *Naselja BiH sa katoličkim stanovništvom – katoličke župe BiH i njihove filijale od XII vijeka do danas*, Đakovo, 1966.
2. Cummins, J., *The Hound and The Hawk. The Art of Medieval Hunting*, Phoenix Press, 1988.
3. Ćirković, Sima, *Istorija srednjovjekovne bosanske države*, Beograd. 1964.
4. Dinić, Mihailo, *Srpske zemlje u srednjem veku*, Beograd, 1987.
5. Đurđev, Branislav, *Kanun-nama za Bosanski, Hercegovački i Zvornički sandžak iz 1539. godine*, Istorisko-pravni zbornik, III–IV, Sarajevo, 1950.
6. Evlija Čelebi, *Putopis* (prev. Hazim Šabanović), Sarajevo, 1996.
7. Grčić, M. – Grčić, Lj., *Mačva, Šabačka Posavina i Pocerina*, Beograd, 2002.
8. Hadžijahić, Muhamed, *Je li Tihomil iz Kronike popa Dukljanina – historijska ličnost?*, GDI BiH, XVII, Sarajevo, 1966./67.
9. Handžić, Adem, *Dva popisa Zvorničkog sandžaka*, Sarajevo, 1986.
10. Handžić, A., *Grad Šabac i njegova nahija u prvoj polovini XVI vijeka*, Članci i građa za kulturnu istoriju istočne Bosne, IV, Tuzla, 1960.
11. Handžić, A., *Tuzla i njena okolina u XVI vijeku*, Sarajevo, 1975.
12. Imamović, Mustafa, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1996.
13. Jireček, Konstantin, *Istorija Srba*, II, (prev. Jovan Radonić), Beograd, 1952.
14. *Kanuni i kanun-name za bosanski, hercegovački, zvornički, kliski, crnogorski i skadarski sandžak iz XV i XVI vijeka*, sv. 1, (priredili: B. Đurđev, N. Filipović, H. Hadžibegić, M. Mujić i H. Šabanović), izd. Orijentalnog instituta, Sarajevo, 1957.
15. Kreševljaković, H., *Sabrana djela*, I–IV, Sarajevo 1990.
16. Marković, Tatjana, *Arhitektonsko nasleđe grada Šapca*, Šabac, 1996.
17. Miljković-Bojanić, Ema, *Smederevski sandžak 1476.–1560.: zemlja – naselja – stanovništvo*, Istorijski institut, knj. 46, Beograd, 2004.
18. Mijić, fra Stanko, *Vremeplov Bosanske Posavine, crkava i samostana na Raščici u Tolisi*, Tolisa, 2001.
19. Mošin, Vladimir, *Ljetopis popa Dukljanina*, Zagreb, 1950.

20. Mutapčić, Edin, *Upravno-pravni položaj Usore i Soli od ranog srednjeg vijeka do početka XVII stoljeća*, /doktorska disertacija/, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008.
21. Muvekkit, *Povijest Bosne*, I i II, Sarajevo, 1999.
22. *Najstariji katastarski popisi bosanskog, zborničkog i kliškog sandžaka iz 1548. godine*, (nepublikovan), Orijentalni institut u Sarajevu, Sarajevo, 1978.
23. Nešković, Violeta, *Kalendar događaja i ustanova Šapca*, Šabac, 1994.
24. Nešković, Violeta, *Tefter poreskih glava u varoši Šabac 1835.*, Godišnjak Narodnog muzeja u Šapcu, IV, Šabac, 2003.
25. Pantelić, D., *Popis pograničnih nahija Srbije posle Požarevačkog mira*, Spomenik SANU, XCVI, Beograd, 1948.
26. Rački, Franjo, *Prilozi za geog.-statistički opis Bosanskog pašaluka*, Starine, XIV, Zagreb, 1882.
27. Spremić, Momčilo, *Krupanj i Rađevina u srednjem veku*, u *Rađevina u prošlosti*, I, Beograd, 1986.
28. *Šabac u prošlosti*, I, Šabac, 1970.
29. Šabanović, Hazim, *Bosanski pašaluk, postanak i upravna podjela*, Sarajevo, 1982.
30. Šabanović, H., *Turski izvori za istoriju Beograda*, Beograd, 1964.
31. Škaljić, Abdulah, *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, Sarajevo, 1989.
32. Šišić, Ferdo, *Letopis popa Dukljanina*, SKA, Beograd – Zagreb, 1928.
33. Vasiljević, Milivoje, *Nalazi starijeg gvozdenog doba u Šapcu*, Beograd, 1977.
34. Zirojević, Olga, *Srbija pod turskom vlašću 1459.–1804.*, Beograd, 2007.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 4.7.2019.

UDK: 336.1:352(497.6)

**MOGUĆNOSTI I EFEKTI ZADUŽIVANJA LOKALNIH JEDINICA
VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI
POSSIBILITIES AND EFFECTS OF FINANCIAL BORROWING OF
LOCAL AUTHORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Adis Holjan, MA iur.

Općina Novi Grad, Sarajevo

adisholjan@hotmail.com

Sažetak

Rad ima za cilj da definiše i objasni mogućnosti, efekte i ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica vlasti u Bosni i Hercegovini. Metodološki pristup zasnovan je na primarnim i sekundarnim izvorima podataka, s ciljem prikupljanja sto više podataka o mogućnostima i efektima zaduživanja kako bi se došlo do realnih saznanja o problemu istraživanja. Ovaj pristup je bitan kako bismo misaone i iskustvene informacije u istraživanju objedinili, odnosno kako bismo uz pomoć rezultata istraživanja objasnili i sam predmet istraživanja. Cilj rada je doći do naučnih saznanja o mogućnostima i efektima zaduživanja lokalnih jedinica vlasti u Bosni i Hercegovini. Rad analizira: šta su javne usluge, javni dug kao i fiskalni kapacitet lokalnih jedinica vlasti, sistem zaduživanja na lokalnom nivou, kao i upravljanje javnim dugom na lokalnom nivou, program javnih investicija – kapitalnih ulaganja i imovinske bilanse.

Ključne riječi: zaduživanje, jedinice lokalne vlasti, mogućnosti i efekti, municipalne obveznice, krediti, fiskalni kapacitet, upravljanje javnim dugom

Summary

The paper aims to define and explain the possibilities, effects and limitations of financial borrowing by local authorities in Bosnia and Herzegovina. The methodological approach is based on primary and secondary sources of data, with the aim of collecting as much information as possible about the possibilities and effects of borrowing, in order to get real knowledge about the research problem. This approach is essential in order to unify thoughtful and experienced information in research, but also to explain the research topic with the help of research results.

The aim of the paper is to get scientific knowledge about the possibilities and effects of borrowing of local government units in Bosnia and Herzegovina. The paper analyzes: what are public services, public debt, as well as the fiscal capacity of local government units, the local debt system, as well as the management of public debt at the local level, the public investment program - capital investments and asset balances.

Key words: indebtedness, local government units, opportunities and effects, public bonds, loans, fiscal capacity, public debt management.

UVOD

Uspjeh funkcionisanja jedinica lokalne vlasti zavisi od same vlasti koja upravlja procesima u lokalnoj samoupravi. Vlast podrazumijeva politički sistem u kojem se stanovništvo na određenoj teritoriji organizira. Pod pojmom lokalna samouprava podrazumijevamo pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da u skladu sa zakonima, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu stanovništva na određenom teritoriju. U samom radu veoma je bitno sagledati pripadnost jedinica lokalne vlasti u javnom sektoru. Jedinice lokalne samouprave ograničena su na manja teritorijalna područja koje su osnovane zbog administrativnih i političkih razloga s određenim karakteristikama i funkcijama. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je općina. One mogu biti različite veličine u pogledu teritorije i broja stanovnika. Pored općina u Bosni i Hercegovini kao jedinice lokalne samouprave razlikujemo gradove i kantone.

Finansijska autonomija lokalne samouprave predstavlja jedan od najznačajnijih preduslova autonomije lokalne vlasti, njen je indikator i mjera njene djelotvornosti. Postoje dva modela finansiranja: centralistički (podrazumijeva da se najveći dio budžeta puni od poreza koje centralna država prikupi i vidu raznih davanja ih prenosi lokalnim vlastima) i decentralistički model (podrazumijeva da se budžet lokalnih vlasti puni pretežno iz lokalnih poreza koje lokalne vlasti samostalno ubiru).

Osnovne nadležnosti lokalne vlasti obuhvataju: primarnu zdravstvenu zaštitu, staranje o djeci i starijim osobama, obrazovanje, odvoz komunalnog otpada, opskrbu tekućom vodom, pružanje kulturnih usluga te održavanje kulturnih i sportskih objekata.

Jedinice lokalne vlasti su nosilac obezbjeđivanja javnih usluga građanima i zauzimaju posebno mjesto u životu i radu lokalnog stanovništva. Prema teoriji javnih finansija, finansiranje lokalne samouprave rezultat je podjele odgovornosti, funkcija, izvora finansiranja, i trošenja finansijskih sredstava između centralne države i lokalne samouprave.

Rad ima za cilj da identifikira mogućnosti, efekte i ograničenja zaduživanja lokalnih jedinica vlasti u Bosni i Hercegovini.

1. PREGLED LITERATURE I ISTRAŽIVANJE NA BAZI SEKUNDARNIH PODATAKA

Pored budžetskih prihoda, lokalne samouprave sredstva za finansiranje kapitalnih investicija obezbjeđuju zaduživanjem. U teoriji i praksi ne postoji jedinstven stav o tome da li se lokalne jedinice vlasti trebaju zaduživati.

Potrebno je razdvojiti dva načina zaduživanja lokalnih samouprava, a to su:

- zaduživanje za finansiranje kapitalnih projekata i
- zaduživanje za finansiranje tekućih rashoda.

Lokalne jedinice vlasti ne bi se trebale zaduživati za finansiranje tekućih rashoda. Zaduzivanje lokalnih jedinica vlasti sa sobom nosi određene mogućnosti, kao i ograničenja.

Lokalne vlasti u skladu sa ekonomskom politikom zemlje moraju imati odgovarajuće vlastite izvore finansiranja. Izvori finansiranja moraju biti primjereni njihovim dužnostima. Lokalnim vlastima je potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala.¹

Osnovna, ali i ključna pretpostavka da bi se određena jedinica vlasti zadužila je stabilan fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Položaj lokalnih jedinica finansijski se poboljšava kada se ispunjavaju osnovni uslovi za zaduživanje a to je da garantuje povrat glavnice i kamata.

Finansijski se položaj lokalnih jedinica poboljšava, iz razloga što je započeo proces fiskalne decentralizacije na osnovu kojega su u lokalnim jedinicama vlasti prenesene ovlasti, ali i potpore za finansiranje iz državnog budžeta. Sve veći broj lokalnih samouprava ispunjava osnovni kriterij za zaduživanje, tj.

¹ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi - Princip 7. autonomije u oblasti lokalnih finansija.

njihovi su tekući prihodi veći od tekućih rashoda, odnosno prihodi poslovanja veći su od rashoda poslovanja.

Prije nego što se desi zaduživanje, poželjno je da sve lokalne jedinice vlasti imaju strategiju upravljanja dugom i politiku zaduživanja. Potrebno je da svaka lokalna samouprava ima određene kapacitete za upravljanje dugom, jer zaduživanje sa sobom nosi i određeni rizik. Svaka jedinica lokalne samouprave koja odluči da se zaduži, treba da definiše maksimalna ograničenja zaduženosti, i da pokaže stanovništvu i investitorima iste značaj koji se pridaje upravljanju finansijama.

Prema informacijama Ministarstva finansija i trezora o stanju zaduženosti općina u Bosni i Hercegovini, ono se mjeri u milionima maraka. Općine u Republici Srpskoj znatno su zaduženije od općina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Najzaduženija lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine je Bihać, iza slijede Grude, Posušje, Kiseljak i Livno. U Republici Srpskoj najzaduženija općina je Banja Luka.

Upravljanje dugom može biti definirano kao proces kojim se osigurava plaćanje kamate i glavnice na postojeći dug i planiranje preuzimanja novog duga na razini koja će optimizirati troškove zaduživanja i neće oslabiti finansijsku poziciju lokalne samouprave. Procjena utjecaja tekućeg i budućeg tereta duga na lokalni budžet u dolazećim godinama također je dio procesa upravljanja dugom.²

Zakonima o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske regulirano je zaduživanje lokalnih jedinica vlasti i davanje jamstava.

Kanton, grad i općina mogu stvoriti obaveze po osnovu zaduživanja u skladu sa zakonom, jedino ukoliko je kantonalna skupština, gradsko, odnosno općinsko vijeće odobrilo zaduženje ili izdavanje garancije. Otplata duga kantona, grada ili općine predstavlja izričitu obavezu kantona, grada, odnosno općine. Dug kantona, grada ili općine ne predstavlja direktnu niti indirektnu obavezu Federacije, osim ukoliko nije izdato jamstvo Federacije u vezi sa kreditom kantona, grada ili općine.³

² Vodić za zaduživanje jedinica lokalne samouprave i najnovija događanja u državama Jugoistočne Evrope, NALLAS, 2011, godine, str.18.

³ Član 46. Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Opštine i gradovi mogu se zaduživati kod budžeta Republike, uz saglasnost Ministarstva, i to za:

- investicione rashode i
- pokrivanje kratkoročnog deficita koji nastaje zbog nepredviđenih tekućih izdataka ili zbog fluktuacije sredstava tokom fiskalne godine.

U bilo kom periodu fiskalne godine iznos pozajmljenih sredstava ne može biti veći od 20% ukupnih prihoda budžeta opštine, odnosno grada.

Ukupan iznos sredstava iz stava 1. ovog člana pozajmljenih tokom fiskalne godine mora biti vraćen budžetu Republike do 31. decembra iste godine.⁴ U Republici Srpskoj, lokalne jedinice vlasti se mogu zadužiti, uz saglasnost Vlade Republike Srpske, u zemlji i inostranstvu s ciljem finansiranja kapitalnih projekata. Prijedlog odluke o zaduživanju donosi skupština općine.

Prema Zakonu o dugu, zaduživanju i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine, općina ili grad se ne mogu zadužiti bez odobrenja kantona, ako kanton izdaje garanciju za to zaduženje. Općina ili grad se ne mogu zadužiti niti izdati garancije bez odobrenja Federalnog ministarstva finansija.⁵

Prema Zakonu o zaduživanju, dugu i garancijama u Republici Srpskoj, opština se može zadužiti samo ako u periodu stvaranja duga ukupan iznos koji dopijeva za otplatu, po predloženom dugu i cjelokupnom dospelom neizmirenom postojećem dugu, u bilo kojoj narednoj godini ne prelazi 18% iznosa njenih redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini. Obračun kamate u svrhu utvrđivanja poštovanja ograničenja iz prethodnog stava vrši se po kamatnim stopama koje važe na dan obračuna. Ako je dug opštine izražen u stranoj valuti obračun glavnice i kamate vrši se po važećem deviznom kursu Centralne banke.⁶

Lokalne jedinice vlasti se mogu zadužiti kratkoročno i dugoročno. Kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica moguće je za finansiranje redovite djelatnosti njihovih tijela i korisnika njihovih budžeta, i to u slučaju kada se prihodi budžeta tokom godine ne ostvaruju ravnomjerno. Država ne bi trebala da odobrava zaduživanje budžeta lokalnih jedinica vlasti za tekuću nelikvidnost i za deficitarno finansiranje, odnosno za minuse na tekućem računu budžeta. Iz tog razloga odluka o kratkoročnom zaduživanju rezultat je procjene lokalne

⁴ Član 51. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske.

⁵ Član 27. Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

⁶ Član 48. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske.

jedinice vlasti da u toku godine može obezbijediti vraćanje glavnice i kamata kratkoročnog kredita te uredno podmirivati tekuće obaveze.

Kratkoročno zaduživanje provodi se zbog pokrića budžetskog deficita lokalnih i regionalnih vlasti nastalih zbog neujednačene dinamike pritjecanja prihoda u budžet tokom godine. Države nisu sklone podržavati kratkoročno zaduživanje lokalnih samouprava. Stav vlada većine zemalja jest održavanje uravnoteženog budžeta i fiskalne discipline u jedinici lokalne vlasti. Ako se općina zadužuje zbog finansirna tekućih rashoda, može doći od velikog tereta duga i do novih zaduženja općina. Takva situacija može izazvati velike probleme u finansiranju lokalne samouprave.

Uravnotežen tekući budžet je fiskalni teret koji porezni obveznici mogu podnijeti u finansiranju poželjne razine javnih dobara i usluga. Zaduzivanje uzrokuje veću potražnju za javnim uslugama koje stvara trenutnu fiskalnu sliku koja pokriva kratko vrijeme. Neuravnotežen budžet može odbiti investitore. Za banke, zaduzivanje lokalnih jedinica vlasti je privlačnije od zaduzivanja privatnog sektora jer krediti javnog sektora su obično s nižim rizikom povrata glavnice i kamate.

Kratkoročno zaduzivanje trebalo bi se isključivo odnositi na finansiranje planiranih potreba za gotovinom tokom tekuće fiskalne godine, ili prihode, odnosno primanja koja se trebaju uplatiti u tekućem vremenu. Zakonom se treba ograničiti kratkoročno zaduzivanje.

Dugoročno zaduzivanje lokalnih jedinica vlasti ostvaruje se uzimanjem kredita na domaćem tržištu novca i kapitala te od izvođača radova isključivo za kapitalni projekt obnove i razvoja koji se finansira iz lokalnog proračuna. Lokalna samouprava dugoročno se zaduzuje radi finansiranja kapitalnih investicija koje ne bi mogle finansirati iz vlastitih budžetskih prihoda. Dugoročno zaduzivanje obavezuje budžet lokalne jedinice vlasti za otplatom duga na fiksne rashode u budućem periodu. U Bosni i Hercegovini lokalna vlast se može dugoročno zaduziti za sljedeće namjene:

- finansiranje kapitalnih investicija,
- refinansiranje neotplaćenog duga po prethodnoj osnovi.

Lokalna zajednica se ne može zaduziti više od 18% redovnih prihoda lokalne zajednice u prethodnoj fiskalnoj godini. Ukupan dug lokalne zajednice po izdanim garancijama ne može prijeći 30% redovnih prihoda iz prethodne fiskalne godine.⁷

⁷ Vodić za zaduzivanje jedinica lokalne samouprave i najnovija događanja u državama Jugoistočne Evrope, NALLAS, 2011, godine, str. 34

Svi davaoci sredstava, od lokalne samouprave kojoj se pozajmljuju sredstva, zahtijevaju garancije za otplatom glavnice i kamata. Posmatrajući visinu duga, jedinica lokalne vlasti daje više garancije za otplatu duga, davanjem u zalog fizičke imovine, ili prihode sakupljene od poreza. Davanjem lične imovine, lokalna samouprava može dati u zalog imovinu koja na tržištu više vrijedi od duga, samim tim se dug na taj način osigurava. Također, općine bi trebale voditi računa da ne zalažu imovinu koja je potrebna za pružanje ključnih javnih usluga građanima.

Glavni instrumenti dugoročnog zaduživanja su: krediti i vrijednosni papiri, odnosno municipalne (lokalne) obveznice.

2.1. Mogućnosti kreditnog zaduživanja jedinica lokalne vlasti

Prije davanja kredita ili ulaganja u lokalne obveznice investitori analiziraju kreditni rejting jedinice lokalne vlasti kojoj se odobravaju sredstva. Kreditna sposobnost dužnika zavisi o nizu političkih, ekonomskih, pravnih i administrativnih faktora. Često lokalne samouprave dobiju relativno nizak rejting zbog različitih razloga kao na primjer zbog veličine lokalne jedinice, zbog homogene porezne osnovice, zbog visoke razine zaduženosti ili zbog toga što su u prošlosti imale problema s budžetom. Zavisno o kreditnom rejtingu lokalne samouprave formira se i kamatna stopa. Lokalne samouprave s nepovoljnim rejtingom su rizične i nesigurne, te investitori zahtijevaju više kamatne stope kao premiju za zaštitu od rizika da lokalna samouprava neće moći isplatiti kamate duga.

Kreditni rejting je veoma bitna karakteristika za zaduživanje, jer omogućava jedinicama lokalne vlasti da razumiju ličnu kreditnu sposobnost u cilju unaprijeđenja kreditnog rizika i smanjivanja troškova zaduživanja. Kreditni rejting je proces koji prolazi niz faza svog utvrđivanja kao što su:

1. Jedinice lokalne vlasti stupaju u kontakt sa agencijom za kreditni rejting.
2. Primjenljivi program o lokalnoj samoupravi šalje se agenciji.
3. Agencija vrši okvirnu analizu primjenljivog programa.
4. Agencija periodično vrši analizu aplikacije.

Procjena političkog rizika, koji je ujedno i subjektivan, ogleda se u davanju sredstava za procjenu stanja politike lokalne jedinice vlasti, na osnovu poređenja. Prilikom procjene političkog rizika uzimaju se u obzir stavovi

vladajuće političke stranke, kao i stavovi opozicije vezanih za važna politička pitanja u lokalnoj samoupravi. Veoma bitan faktor prilikom procjene ovog rizika je i odnos između države i lokalne vlasti, jer država usmjerava donacije i investicije za nove projekte.

Najvažniji faktor za ocjenu kreditne sposobnosti lokalne samouprave je finansijski rizik, jer daje jasnu sliku za otplatom duga. Rizik se može umanjiti definisanjem sljedećih faktora u procesu davanja kredita:

1. vremenski period kredita,
2. kreditni rejting dužnika,
3. kreditni limit dužnika,
4. kontrole korištenja kredita,
5. obezbjeđivanja povrata kredita.

Lokalna jedinica vlasti mogu se zadužiti kod domaćih banaka uzimanjem kredita. Kredite odobravaju finansijske institucije direktno lokalnim jedinicama vlasti. Država uglavnom postavlja budžetsko ograničenje odnosno ukupan iznos raspoloživih kredita, projekte koji se finansiraju kreditom i uslovi raspodjele kreditnih sredstava lokalnim samoupravama. Dugoročne kredite država odobrava lokalnim samoupravama za finansiranje izgradnje, dogradnje, preuređenja ili prilagođavanja objekata kao i za nabavu opreme za rad organa lokalne vlasti i budžetskih korisnika lokalnih vlasti. Sredstva kredita za finansiranje kapitalnih investicija raspodjeljuju se na temelju formule koja uključuje broj stanovnika, porezno opterećenje, broj lokalnih jedinica s nižim fiskalnim kapacitetom i projekte koji se odnose na planirane javne usluge. Osnovna, ali i isključiva namjena za zaduživanje lokalnih jedinica vlasti i davanja jamstva jest dugoročna investicija za određeni kapitalni projekt. Kreditima se mogu finansirati kapitalni projekti u okviru plana kreditnih investicija usklađenih s razvojnim programom lokalne samouprave i s izvorima finansiranja. Uslovi banaka za odobravanje kredita razlikovati će se zavisno od finansijske situacije određene lokalne jedinice vlasti, kao i spremnosti finansijske institucije da finansira lokalne vlasti. Krediti su privremene usluge s načelom povratnosti.

Kredit čini kamatne stope, takse i druge naknade, koje banka postavlja na osnovu trenutnih kamatnih stopa na tržištu finansiranja. Osim toga, banka određuje rok isplate duga zavisno od količine sredstava koje pozajmljuje i kreditne sposobnosti lokalne samouprave. Prednosti kod ovog načina zaduživanja je to što omogućava odmah gotove izvore finansiranja kapitalnog projekta, uslovi kredita su ograničeni kreditnom sposobnošću dužnika, dok

su nedostaci to što su kamatne stope veće u poređenju sa drugim načinima zaduživanja, veći su zahtjevi nego ukupna vrijednost zajma i manje su pogodne sa veće kapitalne projekte koji podrazumijevaju zaduživanje za veći vremenski period.

Svaka lokalna jedinica vlasti mora znati svoje maksimalne kapacitete zaduženja. Ona obično dug otplaćuje od razlike prihoda i rashoda, tj. kreditnu ratu plaća tekućim suficitom. Kada općina ostvaruje trenutni deficit, ona se i dalje može zadužiti ali pod uslovom da ugovor o finansiranju predviđa početak na otplatu kredita u vremenu kad je zabilježen deficit. U slučaju stalnog deficita, lokalne stukture vlasti moraju uložiti dodatne napore da se smanje rashodi i povećaju prihodi, kako bi došlo do novog tekućeg suficita.

Prilikom dogovora novih kredita, lokalne samouprave prolaze kroz tender kako bi odabrala davaoca kredita.

Kreditiranje komercijalnih banka je najskuplji način finansiranja lokalnih jedinica vlasti. Ubraja se u tradicionalne izvore finansiranja i najviše je korišten način finansiranja kapitalnih projekata u lokalnoj samoupravi.

2.2. Zaduzivanje emitovanjem municipalnih obveznica

Municipalne obveznice su dužnički vrijednosni papiri koje izdaje lokalna vlast, odnosno gradovi, kantoni, općine ili druge lokalne jedinice vlasti direktno ili preko finansijskih posrednika kao što su banke ili fondovi, institucionalnim ili pojedinačnim investitorima. Za razliku od troškova kredita, troškovi obveznica su uglavnom niži. Obveznice su poželjniji oblik finansiranja za velike kapitalne infrastrukturne projekte. Na osnovu njih, lokalne jedinice vlasti sakupljaju sredstva za finansiranje određenih kapitalnih projekata ili da se pokrije bužetski deficit. Ulaganje u municipalne obveznice privlačno je za konzervativne ulagače, iz razloga što one imaju niži stepen rizičnosti ulaganja, jer za njihove obaveze dodatno garantuje država. U zemljama gdje se kapitalni dobici oporezuju prinosi na državne i lokalne obveznice najčešće se ne oporezuju.

Obveznica je dokument koji izdaje odgovarajuća insitucija s ciljem da uzme novac s povratom. Također, ona je dokument o dugovanju između dužnika i izdavatelja, kreditora ili investitora. Prilikom davanja municipalnih obveznica, za razliku od kredita, ona lokalnoj vlasti omogućava pristup dugoročnijim sredstvima. Osim toga, one mogu osigurati duže rokove dospijeca od kredita. Trošak izdavanja municipalnih obveznica u praksi je niži nego troškovi

dugoročnog kredita. Izdavanje obveznica složeniji je proces u odnosu na izdavanje kredita. One zahtijevaju razvijenije finansijsko tržište. Davanjem novca prema općini koja izdaje obveznice stiče se vlasništvo nad istom. Municipalne obveznice najčešće se izdaju s rokom dospijeca koji je duži od procijenjenog životnog vijeka projekta. Lokalne samouprave najčešće izdaju obveznice sa serijskim dospijecom, što znači da glavnica dospijeva u oborcima tokom planiranog razdoblja emisije.

Izdavanje municipalnih obveznica je skup radnji koji emitent uzima na sebe s ciljem prikupljanja sredstava prodajom obveznica investitorima. Emitent je osoba koja izdaje obveznice s ciljem prikupljanja sredstava za kapitalne projekte, i koja mora izvršiti obaveze prema investitorima onako kako je naznačeno u obaveznici. Emitent je isključivo pravno lice, dok investor može biti i pravno i fizičko lice koje posjeduje sredstva za otkup obveznica.

Izdavanje obveznica vrlo je bitno, iz razloga što imaju sigurnost, jer općina svojim prihodima osigurava i daje garanciju za isplatom duga i kamata. One nude učestalo investiranje u kapitalne projekte. Sve do uvođenja municipalnih obveznica kapitalni projekti finansirali su se iz bankarskih kredita sa velikim kamatnim stopama. Izdavanje municipalnih obveznica trebalo bi da donese stalne prihode, a manje prinose, s malom količinom rizika. One garantuju povrat glavnice uvećanu za ugovrenu kamatu na obveznice u ugovorenom roku. Municipalne obveznice predstavljaju jedan od najsigurnijih vrijednosnih papira jer za njihovu isplatu garantuje lokalna jedinica vlasti. Stoga se njima uredno trguje na sekundarnom tržištu vrijednosnih papira.

Investitoru se pružaju dvije mogućnosti u vezi municipalnih obveznica:

- municipalne obveznice može sačuvati do roka dospijeca uz dogovorenu isplatu kamata i glavnice ili
- municipalne obveznice može prodati u bilo kojem vremenskom periodu prije roka dospijeca drugom zainteresiranom investitoru uz mogućnost da pritom ostvari kapitalnu dobit ili eventualni gubitak.

Municipalne obveznice se mogu prodati na tržištu na tri načina. Prvi način je tender, gdje se na određeni dan vrši licitacija od strane zainteresovanih kupaca. Pobjednik je onaj ko da najveću ponudu uz najmanje troškove za emitenta. Drugi način je plasman municipalnih obveznica putem pregovora koristeći usluge investicione banke ili brokersko – dilerskog društva. Treći način je model privatnog plasmata.

Usluge posrednika se sastoje od:

1. definisanja obima emisije kroz analizu strukture pasive emitenta,
2. pružanja pomoći u prikupljanju dokumentacije neophodne za emisiju obveznica,
3. pružanja usluga pravnog i finansijskog savjetovanja,
4. izrade svih kvalitativnih i kvantitativnih analiza, neophodnih radi utvrđivanja tačne cijene i količine novoemitovanih obveznica,
5. pružanje tehničke podrške emitentu, neophodne radi uknjižbe i plasmana obveznica na tržište,
6. izrada prospekta i drugih materijala, neophodnih tokom pregovora sa potencijalnim investitorima,
7. pronalaženje kupaca (investitora),
8. definisanje konačne cijene sa kojom se izlazi na tržište,
9. otkup emisije ili otkup neprodatih dijelova emisije.⁸

Razlikujemo dvije vrste municipalnih obveznica:

1. opće obavezujuće obveznice,
2. prihodne obveznice.

Opće obavezujuće obveznice osiguravaju se uz pomoć prihoda jedinica lokalne vlasti. Ove obveznice se koriste za finansiranje javnih dobara kao što su: javna sigurnost, javna rasvjeta, javne zgrade, javni parkovi i otvoreni prostori, lokalni mostovi i ulice i drugi. Prije svakog izdavanja općih obavezujućih obveznica dolazi do javne rasprave u opštini. Prihodne obveznice se osiguravaju iz kapitalnog projekta zbog kojeg su i obveznice bile emitovane. Karakteristični projekti za prihodne obveznice su: vodovod i kanalizacija, sportska igrališta, parking, putevi i drugi.

Prihodne obveznice nose veći rizik nego opće obavezujuće obveznice, pa stoga bivaju osigurane od strane osiguravajuće kuće, pa se soga još i zovu obaveznice s ograničenom odgovornošću. Prihodne obveznice isključivo zavise od toka kapitalnih projekata. Jedinice lokalne vlasti mogu osigurati prihodne obveznice zalogom nad porezom kako bi postigla jačina kreditne kvalitete prihodne obveznice.

⁸ Trajković, Milan, Vodić kroz municipalne obveznice, BDD I2R Broker a.d. Novi Sad, Novi Sad, str. 7.

2.3. Izdavanje obveznica u jedinicama lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini

Nedovoljna informiranost jedinica lokalnih samouprava, odnosno menadžera koji vode iste, predstavlja ključan problem, odnosno nedostatak u samom razumijevanju postupka izdavanja obveznica. Potrebno je krenuti u izmjene zakonske regulative koje će omogućiti jasnije shvatanje upotrebe izdavanja obveznica, odnosno mogućnosti koje iste pružaju posebno za realizaciji i finansiranje kapitalnih ulaganja u lokalnim zajednicama.

Pored izmjene zakonske regulative, potrebno je putem berzi vršiti pojašnjavanje mogućnosti i efekata zaduživanja lokalnih jedinica vlasti putem obveznica. Izmjena propisa i jačanje kapaciteta informisanosti kroz edukacije povećat će jasniji pogled na zaduživanje putem obveznica.

Jedinice valsti moraju pokazati veću zainteresovanost za obveznicama, s obzirom da ponekad nedovoljni budžeti ne mogu odgovoriti potrebama građana za zadovoljavanje javnih usluga. Budžeti su u većini slučajeva socijalni, posebno u manjim općinama, gdje sredstava za kapitalne projekte nedostaje. Kapitalne budžete imaju razvijene općine i gradovi ali i oni sa zadržkom potežu za izdavanjem obveznica. Problem je što i opoziciona vlast pojavu zaduživanja koristi za javnu politizaciju, što je još jedan od razloga manje zainteresovanosti jedinica lokalne vlasti za zaudživanjem putem obveznica. Opozicija u većini slučajeva polazi od pretpostavke da je zaduživanje loša praksa i da ne postoje realni uslovi za zaduživanjem bilo da je kreditno putem komercijalnih banaka ili putem izdavanja obveznica. Pojam zaduživanja koriste posebno u javnim kampanjama protiv vlasti kako bi navedeni pojam prikazali kao nesposbno upravljanja lokalnom samoupravom menadžera. Posebno je to izraženo ako se prvi put poseže za zaduživanjem. Stoga je ključna informisanost i javnosti o mogućnostima i pozitivnim efektima zaduživanja putem obveznica. Građani moraju biti upoznati da obveznice u pogledu zaduživanja ne predstavljaju opasnost za sredinu u kojoj žive, već trebaju da polaze od pretpostavke da će se zaduživanjem, putem izdavanja obveznica, poboljšati život građana. Potrebno je da bez osuđivanja gledaju na pojavu emitiranja obveznica kao korisnu pojavu da bi život i javne usluge bile bolje. Briga menadžera njegovih saradnika je na koji će način obezbjediti finasijsku stabilnost i pozitivan fiskalni kapacitet.

Lokalne jeidnice vlasti koji odlučuju da se zadužuju, potrebno je i da provode javne politike pozitivnih primjera zaduživanja putem obveznica, putem zborova građana, savjeta mjensih zajednica i javnih oglašavanja. Pojam

zaduživana ukoliko se dezavuiše javnost teško da može promjeniti percepciju kod građana kao pozitivan efekat za razvoj lokalne zajednice putem ulaganja u kapitalne investicije.

Manje razvijene općine imaju problem sa pronalaskom investitora za kupovinu obveznica s obzirom da se ponekad sumnja u stabilnost budžeta. Veće razvijene općine, sa većim budžetom, nemaju taj problem, ali menadžeri takvih lokalnih jedinica vlasti imaju, u većini slučajeva, negativnu percepciju prema pojmu obveznica. Smatraju da su im dovoljni budžeti da bi se godinu za godinom mogli finansirati kapitalni projekti. U određenim općinama postoje primjeri da se određeni projekti finansiraju i do pet godina ako se finansiraju samo budžetom ili sredstvima viših nivoa vlasti. Zaduživanjem putem emitovanja obveznica rok za implementaciju projekta znatno bi se samnjio i imao bi jače efekte usluge s obzirom da se je rok za realizaciju projekta samnjio i prije bi bio na usluzi građanima.

Izdavanje municipalni obveznica u našoj zemlji počelo je u Republici Srpskoj. Poprilično veliki broj emitovnja obveznica u posljednje vrijeme u enitetu Republika Srpska se je desio, što je taj entitetpozicioniralo kao regionalnog lidera. Općine i županije u Republici Hrvatskoj u velikoj mjeri koriste emitovanje obveznica kao način pronalaska sredstava za realizaciju krucijalnih i skupih projekata. Prvo izdavanje municipalnih obveznica u Republici Srpskoj bilo je 2008. godine u Općini Laktaši. Navedena Općina zadužila se za izgradnju fiskulturne dvorane. Izdavanje obveznica u navedenoj općini pokazao se kao dobar primjer prodaje obveznica investitorima. Nakon toga, povjerenje investitora zadobilo je još desetak lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini.

Za razliku od Republike Sprspke, u Federaciji Bosne i Hercegovine slabije je intenzitet emitvanja obveznica. U 2009. godini nijedna općina u Federaciji Bosne i Hercegovine nije emitovala obveznice, iz razloga nedovoljne informiranosti nadležnih organa vlasti. Primjer tome, kada je Sarajevska berza navedene godine radila prezentaciju informiranosti o obveznicama po općinama, od kontaktiranih 60 općina, samo 17 je pokazalo interesovanje za iste. Sarajevska berza u proteklom period uspjela je dijelom postaći vlasti da koriste ovaj način zaduživanja, posebno vlast u Kantonu Sarajevo koja je u proteklih godina sve češće ptezala za ovim načinom zaduživanja, što se je opet pokazalo kao dobra praksa. Kantonu nedostaje sredstava za ubrzanijom izgradnjom cestovne infrastrukture, posebno transferzala i longitudinala, čijom bi izgradnom se znatno ubrzao život u Kantonu u segmentu prevoza. Svjedoci

smo svakodnevnih saobraćajnih kolapsa što kod građana izaziva nervozu. Javno provođenje politike zaduživanja emitovanjem obveznica, odnosno njihovih mogućnosti i efekata doprinjet će boljem shvatanju prednosti tog načina zaduživanja. Javno provođenje politika u Kantonu Sarajevo trebala bi preuzeti Sarajevska berza.

Zakoni koji tretiraju obveznice u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu baš najjasnije definirali ovu oblast, za razliku od Republike Srpske. Banjalučka berza u 2009. godini uspješno je završila tri emisije općinskih obveznica, i to u lokalnim jedinicama vlasti Gradiška, Šamac i Bijeljina, dok su u 2008. godine emisije obveznica izvele općine Laktaši i Banja Luka u iznosu od 17 miliona KM. Grad Banja Luka na osnovu prikupljenih sredstava, izdavanjem općinskih obveznica, već realizovala neke od svojih projekata kao što su: izgradnja mostova preko rijeke Vrbas, infrastruktura gradskog stadiona i drugi. I u narednom periodu grad Banja Luka ima ambicije da putem obveznica finansira kapitalne projekte posebno u cestovnom saobraćaju, odnosno putnoj komunikaciji.

Prva emisija obveznica u Federaciji Bosne i Hercegovine odobrena je Općini Tešanj. Ova Općina izdavanjem municipalnih obveznica namjerava finansirati uređenje dijela poslovne zone Glinište u Jelahu. Putem Sarajevske berze u skladu sa Pravilnikom o javnim ponudama vrijednosnih papira ona će ponuditi 5000 municipalnih obveznica nominalne vrijednosti 100 KM po obveznici, u roku dospijeca od tri godine, a investitorima će omogućiti godišnji prinos od 6%. Da bi uplate obveznica bila uspješna, potrebno je da se upiše 60% municipalnih obveznica. Upis prvih municipalnih obveznica u Federaciji Bosne i Hercegovine uspješno je realiziran 20. 04. 2011. godine. Koliki su interes pokazali investitori govori činjenica da je pet dana prije isteka roka bilo upisano svih 5.000 ponuđenih municipalnih (općinskih) obveznica. Općina Cazin je druga općina u Federaciji Bosne i Hercegovine koja vrši emisiju obveznica s ciljem razvoja poslovnih zona. Plasiranjem municipalnih obveznica, Općina Cazin planira prikupiti milion maraka i investirati ga u razvoj nove industrijske zone u Ratkovcu. Rok otplate municipalnih obveznica je usklađen sa rokom dospijeca sredstava koje će Općina Cazin dobiti po osnovu naplate ratnog duga od Federacije Bosne i Hercegovine.

Općina Tuzla izdavanjem municipalnih obveznica namjerava finansirati neke od kapitalnih projekata, kakvi su fudbalski stadion sa oko 20.000 pokrivenih sjedišta, zatvoreno slano jezero sa velnes uslugama koje će zimi biti grijano, tehnološki park u samom centru Tuzle, gradska kuća sa multifunkcionalnom

dvoranom. Koji od ovih projekata će biti finansiran obaveznica, još uvijek se ne zna.⁹

Korist municipalnih obveznica, kao novog tržišnog instrumenta, veliki je i za jedinice lokalne vlasti i za investitore, iz razloga što jedinice lokalne vlasti garantuju na osnovu svojih fiskalnih prihoda ispunjenje obaveza, dok investitorima daju mogućnost zarade sa malim rizikom. Princip finansiranja emisijom obveznica je zastupljen i prihvaćen princip širom svijeta, pa je i poželjno da se upis obveznica desi i u općinama širom Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Zaduživanje putem municipalnih obveznica u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisan je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama Federacije Bosne i Hercegovine, dok su municipalne obveznice u Republici Srpskoj regulisane Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske.

U Bosni i Hercegovini općine ne koriste dovoljno sve prednosti ovog načina zaduživanja. U praksi obveznice su se pokazale kao najboljim instrumentom prikupljanja sredstava za kapitalne projekte jer nude obostranu korist. Prikupljena sredstva će pomoći lokalnoj vlasti za izgradnju lokalne i komunalne infrastrukture. Obveznice su i karakteristične po tome, što lokalnom stanovništvu omogućavaju ulaganje u svoju životnu sredinu, sa povoljnom kamatom. Da bi se koristi od finansiranja projekata emisijom municipalnih obveznica ostvarile potrebno je da lokalne vlasti posvete posebnu pažnju segmentu transparentnosti projekta, s obzirom da se sve obavlja putem javnog poziva investitorima.

ZAKLJUČAK

Rad je obuhvatio pitanje mogućnosti i efekata zaduživanja jedinica lokalne vlasti. Korišteni su teorijski podaci iz relevantne literature, kao i empirijski podaci o emitovanju obveznica u Bosni i Hercegovini, odnosno jedinicama lokalne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Postoje realni uslovi za zaduživanje lokalnih jedinica vlasti. U radu su iznesene mogućnosti, ali i ograničenja s kojima se susreću lokalne jedinice vlasti prilikom zaduživanja. Da bi došlo do zaduživanja, potrebno je da lokalne jedinice vlasti iskoriste mogućnosti, ali i pokušaju otkloniti ograničenja koje im stoje na putu. Osim toga, javlja se i nedovoljna informisanost menadžera

⁹ Ahmetović, Elvira 2011, „Počele uplate prvih municipalnih obveznica u FBiH“, infoKom, broj 40 april 2011, str. 43.

i građana kao nedorečenost zakonske regulative koja tretira ovu oblast kao još jedno od ograničenja za potezanjem ovog načina pribavljanja sredstava za finasiranje krucijalnih projekata iz oblasti komunalne infrastrukture koje će biti korisne za građane.

Prije nego što se zaduže na finasijskog tržištu, općine trebaju ispuniti neke ključne uslove kao što su: stabilan fiskalni kapacitet, programi kapitalnog ulaganja, kapitalni budžet i kvalitetno upravljanje lokalnim finansijama.

Finansijski položaj lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini vremenom se poboljšava i većina općina ispunjava uslove za zaduživanje. U dosadašnjoj praksi, lokalne samouprave oslanjale su se na kredite kao oblik osiguranja sredstava za finansiranje kapitalnih investicija. Malo je u praksi podsticaja i inicijativa za zaduživanje izdavanjem municipalnih obveznica. Velike su prednosti municipalnih obveznica spram kredita, koje bi lokalne samouprave trebale iskoristiti. Za razliku od troškova kredita, troškovi obveznica su uglavnom niži. Izdavanjem obveznica, vlast pozajmljuje novac od kupaca municipalnih obveznica i obećava im povrat glavnice i pripadajuće kamate u određenom vremenskom periodu.

Općine sa stabilnim fiskalnim kapacitetom mogu se zaduživati za finansiranje kapitalnih projekata. Glavni faktor u određivanju finansijske sposobnosti lokalne samouprave je veličina osnove lokalnih prihoda. Lokalna samouprava općenito može povećati prihode boljim upravljanjem lokalnim porezima. Općine sa izrađenim programom javnih investicija, odnosno kapitalnih ulaganja, imaju prednost u na finansijskom tržištu kapitala u odnosu na općine koje nemaju izrađen program kapitalnih ulaganja. Uspostavljanje sistema trezorskog poslovanja u općinama, donosi bolji uvid u imovinu i obaveze budžetskih i izvanbudžetskih korisnika i omogućiti će općinama bolje upravljanje raspoloživom gotovinom i likvidnošću te poboljšati fiskalnu disciplinu. Prilikom analize zaduživanja i veličine duga općina potrebno je uključiti finansijsku imovinu kao bolji pokazatelj likvidnosti i sposobnosti otplate duga.

Veliki dio budžeta općina prilično je krut iz razloga što najveći dio prihoda u budžetu pojedinih općina čine neporezni prihodi koji imaju utvrđenu namjeru korištenja, što onemogućuje lokalne jedinice vlasti u fleksibilnoj raspodjeli budžetskih sredstava. Država utvrđuje budžetska ograničenja u zaduživanju lokalnih samouprava. Budžetskim ograničenjima, država nastoji spriječiti prekomjerno zaduživanje lokalnih samouprava i pojavu makroekonomske nestabilnosti zbog rasta ukupnog javnog duga. Još jedno ograničenje s kojim se

susreću lokalne samouprave jest i nedostatak interesa ili znanja da se prikažu svi troškovi i koristi predviđenih kapitalnih investicija te procjeni finansijski potencijal i sposobnost otplate duga.

Izdavanje municipalnih obveznica je slabo razvijeno u Bosni i Hercegovini. Iz godine u godinu se to mjenja, ali smo još daleko od jasnog shvatanja ovog načina zaduživanja. U radu je opisano niz razloga zbog kojih je stanje takvo, posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine koje kasnila s ovim načinom zaduživanja. U Republici Sprskoj nešto ranije je primjenjen ovaj način zaduživanja, prvo u Općini Laktaši, što je postaklo i druge jedinice lokalne vlasti da na ovaj način prikupljaju sredstva za finansiranje isključivo kapitalnih projekata.

Izdavanje obveznica mora postati ključan način finansiranja kapitalnih projekata u jedinicama lokalne vlasti. U radu je navedeno niz pozitivnih primjera ovog načina zaduživanja. Obveznice imaju čitav niz prednosti kao način zaduživanja koje su opisane u radu u odnosu na druge načine, posebno na kreditno zaduživanje kod komercijalnih banaka.

U radu su decidno pojašnjenje prednosti ovog načina zaduživanja u odnosu na druge. Praksa je pokazala da zaista postoji čitav niz efektivnosti zaduživanja putem obveznica u odnosu na druge načine. Ako žele poboljšati pružanje javnih usluga, jedinice lokalne vlasti trebaju i moraju koristiti ovaj način pribavljanja sredstava. Budžeti nisu dovoljni da bi se zadovoljile potrebe građana. Budžet se mora pažljivo planirati jer preveliko izdvajanje za kapitalne projekte može dovesti u pitanje redovne isplate tekućih transfera i socijalnih davanja, kao i izdataka za plate uposlenih.

Jedinice lokalne vlasti nipošto se ne bi trebale zaduživati, na bilo koji način, da bi sanirali određena potraživanja ili slične finansijske zaostatke. Zaduzivanje treba eksplicitno biti usmjereno za finansiranje kapitalnih projekata koji bi poboljšali pružanje javnih usluga građanima ili život i rad na određenom mjesnom području. Kapitalni projekti jedino su opravdanje za zaduzivanjem jer nude korist građanima. Zaduzivanje putem emitovanja municipalnih obveznica ne bi trebalo biti instrument političkog previranja u lokalnim parlamentima posebno ako se radi o kapitalnim projektima koji iziskuju enormno velika finansijska sredstva i rok izgradnje koji je uvjetovan planiranjem i obezbjeđivanjem sredstava. Nedovoljna informiranost građana, kao glasača, počesto se koristi da se zaduzivanje prikaže kao negativna pojava jer se na taj način dovodi do fisklane nestabilnosti jedinica lokalne vlasti a što će u budućnosti uzokovati težim oporavkom iste u pogledu stabilnog budžeta. Zaduzivanje se koristi u izbornim kampanjama kao političko sredstvo

spinovanja pojma zaduživanja kao negativne pojave. Bez obzira na političkog menadžera koji upravlja jedinicom vlasti, zaduživanje se treba prezentirati javnosti kao pozitivan način da bi se određeni kapitalni projekti realizirali na terenu od kojih bi građani imali korist.

Centralni dio vlasti mora iznaći jasnija, jednostavnija i preciznija rješenja u pogledu izdavanja obveznica kroz izmjenu postojeće zakonske regulative, s obzirom da je složen proces izdavanja obveznica, pa stoga i dosta jedinica lokalnih vlasti ne poteže za ovim načinom finansiranja projekata. Jedino na taj način obveznice mogu postati prikladniji i dostupniji način prikupljanja sredstava. Čak dosta lokalnih jedinica vlasti poteže za kreditnim zaduživanjem u komercijalnim bankama, ne analizirajući mogućnosti i efekte zaduživanja putem emitovanja obveznica.

Literatura

Knjige:

1. Bajo, Ante, Jurlina, Dubravka 2008, Javne financije lokalnih jedinica vlasti - školska knjiga, Ekonomski institut, Institut za javne financije, Zagreb.
2. Burnham, Peter, Gilland, Karin, Grant, Wyn, Layton-Henry; Zig 2006, Metode istraživanja politike, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
3. Kešetović Izudin 2002a, Budžeti, porezi i vlast – Reforma finansijskog sistema, Feri, Tuzla.
4. Kešetović Izudin, Đonlagić Dženan 2007b, Javne finansije, Grin, Gračanica.
5. Kešetović, Izudin 1999c, Ekonomska stvarnost Bosne i Hercegovine, Grin, Gračanica.
6. Kešetović, Izudin 2009d, Finansije – monetarne i javne, Univerzitet u Tuzli, Tuzla.
7. M. Pejanović, H. Zolić, Z. Zlokapa, S. Arnautović 2005, Općine / opštine u Bosni i Hercegovini - socijalne, demografske, ekonomske i političke činjenice; Fakultet političkih nauka Sarajevo – Centar za razvoj lokalne i regionalne samouprave, Sarajevo.
8. Savanović, Sara 2009, Finansiranje lokalnog razvoja, Agencija za razvoj preduzeća EDA, Banja Luka.

9. Vujević, Miroslav 2006, Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti, Zagreb.
10. Šimović, Jure, Šimović, Hrvoje 2006, Fiskalni sustav i fiskalna politika EU, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb.

Naučni i stručni radovi, studije, članci, istraživački projekti i priručnici:

1. Ahmetović, Elvira 2011, Počele uplate prvih municipalnih obveznica u FBiH, infoKom, broj 40.
2. Bajo, Ante 2004, Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj; mogućnosti i ograničenja, Institut za javne financije, Zagreb.
3. Bajo, Ante, Ott, Katarina 2001, Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, Institut za javne financije, Zagreb.
4. Bertović, Hrvoje, Kaganova Olga, Rutledge John 2004, Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne/područne (regionalne) samouprave, Zagreb: The Urban Institute: Savez Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske.
5. Sarvan, Desa 2004, Pretvorba, raspolaganje i upravljanje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, grupa autora: Upravljanje nekretninama, Novi informator, Zagreb.
6. Sarvan, Desa 2006, Trgovačka društva i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, Novi informator, br. 5449-5450.
7. Rodić, Radovan, Simić, Aleksandra, Milak, Vladana, Dukić, Jovan, Šećerović, Rasim, Mršić Dijana 2008, Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u BiH, Ekonomski institut a.d. Banja Luka, Banja Luka.
8. Kešetović, Izudin 2004, Budžetski prihodi i utvrđivanje pripadnosti sa posebnim osvrtom na lokalne zajednice, Pravni savjetnik, br. 12, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo.
9. Priručnik za izradu projektne dokumentacije za kreditne i druge potporne zahtjeve, USAID – Projekt reforme lokalne samouprave, publikacija pripremljena uz potporu Američke agencije za međunarodni razvoj. Publikaciju su priredili Michael Schaeffer, Michael Sinclair, Zoran Svoboda i Gordon Yurich, Zagreb, 2006. godine.
10. Priručnik za upravljanje finansijama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave; USAID – Projekt reforme lokalne samouprave;

Hrvatska zajednica računovođa i finansijskih djelatnika, Zagreb, 2003. godine.

11. Primorac, Marko, Dug lokalnih jedinica i komunalnih društava, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb.
12. Programski budžet i lokalna uprava, Vodiča za budžet/proračun i financije za općine u Bosni i Hercegovini, USAID, Projekat upravne odgovornosti (GAP), Sarajevo, septembar 2010. godine.
13. Švaljek, Sandra, Badurina, Andabaka, Ana 2011, Upravljanje javnim dugom prije, tijekom i nakon krize, Ekonomski institut Zagreb, Ekonomski fakultet Zagreb, Konferencija - Hrvatski javni dug: upravljanje i izazovi razvoja tržišta, Zagreb.
14. Trajković, Milan, Vodić kroz municipalne obveznice, BDD I2R Broker a.d. Novi Sad, Novi Sad.
15. Vodić kroz budžet za građane, USAID, Centar civilnih inicijativa (CCI), Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Tuzla / Sarajevo, 2010 godine.
16. Vodić za uspostavljanje trezora, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, GAP.
17. Vodić za zaduživanje jedinica lokalne samouprave i najnovija događanja u državama Jugoistočne Evrope, NALLAS, 2011. godine.

Zakoni i drugi dokumenti:

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi,
2. Izvještaj Ministarstva finansija Kantona Sarajevo broj 08-01-14-1344-8/19 od 07.03.2019. godine o ukupnom iznosu, broju upisanih i uplaćenih obveznica
3. Ustav Bosne i Hercegovine,
4. Ustav FBiH,
5. Ustav RS,
6. Statut Brčko Distrikta BiH,
7. Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine,
8. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske,
9. Zakon o investiranju javnih sredstava (Sl. novine Federacije BiH 77/04),

10. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (Sl. novine Federacije BiH 49/06),
11. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH,
12. Zakona o trezoru Republike Srpske
13. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u FBiH,
14. Zakon o unutrašnjem dugu Brčko distrikta BiH,
15. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske,
16. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u FBiH,
17. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 13.9.2019.

UDK: 342.25:352

**DECENTRALIZACIJA KROZ LOKALNU SAMOUPRAVU
DECENTRALIZATION THROUGH LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Rade Lazić

doktorant Fakulteta za upravu

Univerzitet u Sarajevu

radelazic13@gmail.com

Sažetak

Svaka analiza nastanka i razvoja lokalne samouprave morala bi respektirati historijsku činjenicu da su najranije zajednice bile, zapravo, lokalne zajednice, pri čemu treba istaći da je određenje lokalnosti znatno mlađe i rezultat je protivrječnosti ovoga tipa zajednice sa širom politički organiziranom zajednicom. Lokalna samouprava predstavlja veoma složen problem političke nauke i kompleksnu pojavu političke i ustavne prakse. Polazeći sa stanovišta da lokalna samouprava ima svoje korijene u periodu prije nastanka države, treba istaći da savremena lokalna samouprava svoje najbliže empirijsko izvorište ima u feudalizmu, gdje je personificirana u „slobodnim gradovima“, i „slobodnim komunama“. U radu ćemo se bazirati na decentralizaciju kroz lokalnu samoupravu. U kontekstu ovakvog historijskog razvitka evropska teorija u značajnoj mjeri pod pojmom decentralizacije podrazumijeva lokalno samoupravljanje. Naime, decentralizacija u ovom smislu ima značenje prenošenja poslova države na druge institucije koje nisu u njenom organizacionom mehanizmu, već imaju izvjestan stepen samostalnosti. Pojam decentralizacije ima široko značenje u političkoj i pravnoj teoriji što ćemo nastojati objasniti u samom naučnom radu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, decentralizacija, država

Summary

Any analysis of the origin and development of local self-government should respect the historical fact that the earliest communities were, in fact, the local communities, and it should be pointed out that the locality definition is much younger and the contradiction of this type of community with the wider politically organized community is the result. Local self-government

is a very complex problem of political science and a complex phenomenon of political and constitutional practice. Starting from the point of view that the local self-government has its roots in the period prior to the creation of the state, it should be noted that modern local self-government has its closest empirical source in feudalism, where it is personified in “free cities” and “free communes”. In this paper, we will base ourselves on the decentralization through local self-government. In the context of such a historical development, European theory, to a significant degree, under the concept of decentralization implies local self-management. Namely, decentralization in this sense has the meaning of transferring the state’s affairs to other institutions that are not in its organizational mechanism, but have a certain degree of autonomy. The term decantalization has a broad meaning in political and legal theory, which we will try to explain in the scientific work itself.

Keywords: local self-government, decentralization, state

UVOD

Na evropskim prostorima u bližoj prošlosti nije relevantnije zaživjela teorija o prirodnim pravima opština čiji nosilac su francuski reformatori pred buržoasku revoluciju, kao i žirondinci u prvoj revolucionarnoj fazi. Na tragu ove teorije lokalne zajednice bi imale određena prirodna prava koja ne bi ni u kom aspektu zavisila od države, već bi bila pandan prirodnih prava čovjeka i građana. U srednjeevropskim zemljama nastaje dioba zadataka lokalnih samoupravnih zajednica na vlastite, tj. samoupravne, nasuprot nametnutih, koji su preneseni, što je direktna posljedica uticaja teorije o prirodnim pravima opština, koja će svoje uporište izgubiti tek kasnije, nakon intezivnijeg političkog razvoja na evropskom kontinentu.

U kontekstu ovakvog historijskog razvitka evropska teorija u značajnoj mjeri pod pojmom decentralizacije podrazumijeva lokalno samoupravljanje. Naime, decentralizacija u ovom smislu ima značenje prenošenja poslova države na druge institucije koje nisu u njenom organizacionom mehanizmu, već imaju izvjestan stepen samostalnosti.

Njemačka pravna teorija sadrži pojam decentralizacije koja se realizira kroz samoupravu (Dezentralisation durch die Selbstverwaltung)¹⁰, koji nije isto

¹⁰ Svjetska deklaracija o lokalnoj samoupravi; XXVII kongres Saveza lokalnih vlasti (IULA), Rio de Žaneiro, 1985.

što i administrativna decentralizacija (Administrative Dezentralisation). Pojam administrativne decentralizacije podrazumijeva to da država, pored jedinstvenih centralnih vlasti ima u svom sastavu i vlasti na srednjem i lokalnom stupnju, pri čemu te vlasti dobijaju samostalna upravna ovlaštenja, kao i pravo na odlučivanje.

U tom okviru država jedan dio vlasti, tačnije oblast javnih poslova koji su lokalnog karaktera, dakle, pripadaju korpusu lokalnih poslova, prepušta lokalnim samoupravnim zajednicama kako bi one ove poslove, uslovno rečeno, realizirale samostalno, preko svojih organa uz korištenje vlastitih sredstava, mada centralni državni organi zadržavaju pravo izvjesne kontrole nad ovim obavljanjem samoupravnih poslova lokalnih zajednica.

1. DECENTRALIZACIJA KROZ LOKALNU SAMOUPRAVU

Pojam decentralizacije ima široko značenje u političkoj i pravnoj teoriji. Kada se etimološki razloži on zadobija simboliku organizacionog pojma koji označava oblik organiziranja sistema upravljanja pojma koji označava oblik organiziranja sistema upravljanja koji je suprotstavljen pojmu centralizacije. Kada se pojam decentralizacije projicira na teritorijalne sisteme, kao što je državni teritorij, onda on sugerira da, pored centralnih organa, čija nadležnost zahvata uglavnom čitav državni teritorij, postoje i oni organi čije prerogative se odnose samo na dio te teritorije. To znači da se organizacija i vršenje funkcije vlasti i upravljanja javnim poslovima jedne društvene zajednice može realizirati kako kroz model čvrste centralizacije tako i preko nešto blaže varijante centralizacije kroz dekoncentraciju, a onda i na način uspostavljanja principa centralizacija – decentralizacija, koja znači jedan novi kvalitet.

Drugi pomenuti model pretpostavlja da dio poslova centralnih organa kao njihove ekspoziture obavljaju disciplinirani organi, pri čemu oni nemaju nikakve samostalnosti, već su kao dekoncentrirani državni organi samo izvršioc i zadataka koje su im povjerali centralni organi u potpunosti kontrolirajući njihovu realizaciju. Treći navedeni oblik organiziranja funkcije vlasti i upravljanja nema karakter samo tehničke podjele poslova uz zadržavanje principa hijerarhije već znači i redistribuciju položaja centralnih i nekih drugih organa koji njima ne pripadaju, kao i odnose između njih. Decentralizirani organi moraju imati izvjestan stepen autonomije u odnosu na centralne, a ovaj nivo samostalnosti može biti i političkog, a ne samo organizacionog karaktera.

Lokalna zajednica predstavlja socijalni realitet koja generira izvorne zadatke lokalne samoprave koje građani povjeravaju svojim izabranim organima. Ovo, istovremeno, ne dovodi u pitanje praktičnu neophodnost da sistem lokalne samouprave kao integralni segment jedinstvenog društveno – političkog sistema predstavlja i zakonodavstvom uređenu ustavnu kategoriju. Identifikacija decentralizacije sa lokalnom samoupravom nije moguća ni stoga što decentralizacija predstavlja upravni aspekt ovog problema, ali ne i politički koji je itekako značajan.

Po načinu nastajanja u velikom broju društveno političkih sistema u svijetu, kao i po vlastitoj unutarnjoj logici, lokalna samouprava se ne može reducirati na decentralizaciju, budući da lokalna samoupravnost ne znači samo jedan od oblika ograničavanja centralizma već, prije svega, samostalnu društvenu instituciju koja mora imati visok stepen nezavisnosti u odnosu na centralne institucije državnog uređenja. U jednom broju zemalja lokalna samouprava je predstavljala političko utemeljenje organiziranja centralnih institucija, posebno parlamenta, zbog čega je smatrana specifičnom institucijom organiziranja vlasti koja nije dio državne aparature¹.

Ovakav pristup objašnjenju lokalne samouprave egzistira i u savremenom svijetu, gdje ekonomska i politička centralizacija na osnovu kapitalističkog razvoja produciraju manje ili više centralizirane i ujedinjene državne sisteme koje centralni državni organi predstavljaju i operacionaliziraju.

Postoji ne samo teorijska nego i realna razlika između fenomena decentralizacije i lokalne samouprave. Lokalna samouprava objektivno predstavlja instituciju u kojoj se realizira političko pravo građana na samoupravljanje. Decentralizacija je kategorija koja je konstitutivni element državne organizacije koja sadrži u sebi više i niže organe, a opslužuju ih centralna i lokalna administracija koje dobijaju različite zadatke, te im se povjeravaju različite funkcije, pri čemu se obezbjeđuje da lokalna uprava ima određen nivo samostalnosti u realizaciji dobijenih zadataka, mada je uvijek prisutan niži ili viši stepen kontrole centralne vlasti koja konstantno ima epitet jedinog stvarnog ustavnog nosioca suvereniteta, koji ima zadaću da obezbjeđuje efikasno funkcioniranje konkretne društvene zajednice.

Komunalne ustanove predstavljaju za slobodu ono što osnovna škola predstavlja za nauku. Bez komunalnih ustanova jedan narod može imati

¹ Musabegović N., Vočkić-Avdagić J., Nuhanović A., „Lokalna samouprava traganja i iskustva“, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, Sarajevo,1999, str. 67

slobodnu vladu, ali ne može imati duh slobode. U ovom kontekstu se može postulirati teza da su u biću lokalne samouprave inkorporirani elementi neposredne demokratije, te da je sa tog stanovišta lokalno samoupravljanje jedan od krucijalnih oblika realiziranja suverenosti građana u demokratski uređenim društvima. Lokalna samouprava je socijalni prostor u kome građani neposredno odlučuju ili neposredno biraju svoja predstavnička tijela, koja će efektivno odlučivati o realizaciji njihovih vitalnih društvenih interesa, te biraju izvršne organe za sprovođenje svojih odluka. Uslov za to je da kompletan mehanizam lokalnog samoupravljanja mora imati obezbjeđene finansijske pretpostavke za efikasno djelovanje.

Prava i dužnosti lokalne samouprave, tačnije njene nadležnosti, i formalno i stvarno, su od presudnog značaja za obavljanje vitalnih funkcija, a onda i za egzistenciju lokalne zajednice kao teritorijalne i socijalne zajednice građana koji u njoj žive. Iako ove dvije kategorije imaju niz dodirnih tačaka i ne isključuju jedna drugu, lokalna samouprava se razlikuje od decentralizacije prevashodno po tome što je ona primarno politička institucija koju obilježava samostalnost u odlučivanju o poslovima iz izvornog djelokruga, kako onda kada građani neposredno odlučuju tako i onda kada to čine preko svojih slobodno izabраниh predstavnika, te što je ustavnost i zakonitost jedini kriterij verificiranja i kontrole odluka i opštih akata donesenih u lokalnim zajednicama.

1.1. Konceptije lokalne samouprave

Evropske prostore karakterizuju, uglavnom, dvije temeljne konceptije lokalne samouprave. Prva od njih je kontinentalna, ustanovljena na principu decentralizacije kao političko – pravne osnove lokalne samoupravnosti, dok druga, engleska, počiva na stanovištu da je lokalna samouprava izvorna institucija koja nije produkt državnog aparata, niti njegova produžena ruka, te da je nastala prirodnim putem, a u odnosima sa državnim sačuvala položaj koji je izgrađivan tokom historijskog razvoja. Iako se dobija privid da su ova dva koncepta na suprotnim pozicijama i to ne samo kao teorijske platforme nego i u njihovoj konkretnoj realizaciji, naručito kada je u pitanju njihov odnos prema državnom organizmu, moramo kazati da je to što nam se na prvi pogled čini da su razlike nepremostive, zapravo lažna slika, budući da razlike nisu tako drastične².

² Dedić S., „Lokalna samouprava u Federaciji BiH“, Univezitetaska knjiga, Sarajevo, 1998., str: 71.

Te distinkcije koje postoje sve više bivaju relativizirane problemima savremenog društvenog organiziranja čija razlika u razvijenim zemljama danas postoje sve manje, te se zbog toga sve više homogeniziraju i putevi njihovog prevazilaženja. Na tom tragu u modernim društvima dolazi do približavanja funkcija države sa funkcijama lokalnih zajednica, što rezultira uspostavljanjem fleksibilnijih odnosa između ovih institucija. Istovjetnost problema sa kojima se susreću savremena društva nužno nameće potrebu prihvatanja iskustava drugih, te u tom smislu razrješavajući slična pitanja i državni organizmi, kao i lokalna samouprava, različitih zemalja sve više kroz regionalne, evropske i svjetske integracije približavaju i harmoniziraju.

Daytonskim ustavom, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, unutrašnjim preoblikovanjem teritorije sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom, te uspostavljanjem nove opštinske vlasti (preoblikovanjem teritorije je preoblikovan i sistem vlasti) na savremenim iskustvima lokalne samouprave, kao i donošenjem Zakona o osnovama lokalne samouprave, kantonalnih zakona i niza opštinskih akata koji reguliraju ovu problematiku, a onda i ratifikacijom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, instaliran je normativno – pravni okvir u koji su formalno – pravno ugrađeni moderni standardi ljudskih prava i sloboda, a u skladu s tim i pravo na lokalnu samoupravu kao sastavni dio ukupnog korpusa ljudskih prava.

Uprkos značajne normativne produkcije, te burne ali često neplodne obimne političke aktivnosti od opština, preko kantona, do Federacije, može sa sa velikom dozom sigurnosti konstatirati da novi sistem lokalne samouprave naizilazi na ozbiljne teškoće, nerazumijevanja i opstrukcije. Kada analiziramo praktične konsekvence neodoljivo nam se nameće utisak da je došlo do snažne koncentracije i centralizacije vlasti sa državnim prerogativima, a onda i političke i ekonomske moći u kantonima, pri čemu je opština u značajnoj mjeri ekonomski razvlaštena, te je stoga lokalna samouprava prigušena usljed nepostojanja materijalnih mogućnosti za inicijative i razrješavanje vitalnih potreba građana.

1.2. Decentralizacija uprave

Decentralizacija je vrlo popularan izraz, čak je i ponešto poput proročke riječi, ako se shvaća kao suprotnost centralizaciji kao univerzalnom lijeku. Umjesto toga, trebalo bi je pomno analizirati i vrijednovati budući da uz dobre strane ima i nedostataka. Decentralizaciju i centralizaciju ne bi trebalo promatrati

kao suprotnosti, nego kao dopunjujuće pojave, gdje je pravo pitanje zapravo pitanje razine decentralizacije zbog specifičnih okolnosti u određenoj zemlji.

Korisni učinci koje decentralizacija može donijeti često se upotrebljavaju kao argumenti u korist decentralizacije. Decentralizacija obuhvata³:

- Promiče sudjelovanje građana,
- Osigurava veće razumijevanje za brige i potrebe građana, Predstavlja protutežu autoritarnoj državi,
- Daje priliku za pokuse s novim strukturama i politikama,
- Osigurava veću učinkovitost i uspješnost u obavljanju usluga,
- Stvara osjećaj zajedništva i
- Povezuje civilno društvo sa državnom vlašću.

Budući da je decentralizacija širok pojam, ona ima različite dimenzije. Ovaj prijenos odgovornosti odnosi se na različite funkcije, koje se mogu decentralizirati:

- Planiranje,
- Finansiranje,
- Upravljanje uslugama i
- Izvođenje usluga.

Proces decentralizacije može uključivati samo jednu od njih ili bilo koju njihovu kombinaciju, pa čak i sve odjednom. Decentralizacija uprave javlja se u mnogim oblicima, ovisno o specifičnoj situaciji. Obilici decentralizacije uprave mogu biti⁴:

- Mijenjanje teritorijalne strukture uprave,
- Mijenjanje funkcija i
- Mijenjanje organizacijskih struktura i prakse upravljanja.

³ Ploštajner Z., „Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini“, Smjerokaz, Zagreb, 2000, str: 40.

⁴ Ramljak M., „Aktuelni problemi decentralizacije“, Institut za društvena istraživanja Sveučilište, Zagreb, 1990., str: 123.

Vrste decentralizacije se razlikuju i imaju različite karakteristike. Tri glavna tipa su dekoncentracija, delegiranje i devolucija, koji izražavaju različite stupnjeve decentralizacije. Dekoncentracija je najslabija forma jer je ograničena na preraspodjelu odgovornosti između različitih nivoa državne uprave, dok moć odlučivanja ostaje u rukama države. Delegiranje je sveobuhvatna forma jer se odgovornost za obavljanje određenih zadataka prenosi na polu-autonomne organizacije koje državna uprava ne kontrolira u potpunosti. Devolucija poziva na najviši nivo decentralizacije, jer ovlašćuje niže nivoe upravljanja u punoj odgovornosti za donošenje odluka, finansiranje, upravljanje i učinak⁵.

1.3. Učestvovanje građana na lokalnom nivou

Preduslov svakog pokušaja obnove mira, stabilnosti i održivog rasta u jugoistočnoj Evropi je izbjegavanje daljnje fragmentacije i podjele po etničkim, vjerskim, jezičkim ili kulturnim granicama. Ipak, u jugoistočnoj Evropi, prekomjerna centralizacija i jednopartijski sistem spriječili su razvoj demokratskih političkih troškova i tradicije. Uprkos postojanju značajnih manjina u gotovo svim državama, razlike uglavnom nisu javni komentatori, i ne raspravljaju se otvoreno, poštuju se i vrednuju kao nešto vrijedno, obogaćujući društvo, već umjesto toga su gurnute. Ovaj rad bavi se problemom odnosa lokalnih vlasti. Postavljamo osnovno pitanje: Šta bi mogao biti glavni doprinos lokalne vlasti razvoju demokratske, prkosne i mirne države i društva? Kada razmišljamo o ovom pitanju, moramo uzeti u obzir i činjenicu da odnos između vlasti i građana postaje sve složeniji i mnogo čudniji.

Značaj javne uprave za dalji demokratski razvoj tranzicijskih zemalja često se zanemaruje. Ipak, ona ima centralnu ulogu u procesu upravljanja vladom, zahvaljujući svom učešću u vladi. Javna uprava se sastoji od niza institucija usmjerenih ka praktičnoj provedbi politike. Ne bi trebalo da budemo prisiljeni da nestanemo iz vida institucija da utiču na njihov društveni, ekonomski i politički kontekst, kao i da snažno utiču na njihov kontekst. Javna uprava vlade, odnosno vlada na djelu, praktično je aktivna vlada koja svojim aktivnostima i neaktivnošću utječe na svakodnevni život građana. Ali zbacivanje javne uprave upotrebom vlasti, odnosima dominacije i podređivanja onemogućilo bi nam da shvatimo njegovu širu, političku ulogu. Javna uprava učestvuje u političkom procesu formiranja općeg dobra, a istovremeno je glavni faktor u

⁵ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savjet Evrope, Strazbur, 1985.

njegovom uspostavljanju⁶.

Smatramo da je efektivno učešće građana ključno za dobru vladu. Izabrani predstavnici, državni službenici i građani imaju važnu ulogu u upravljanju lokalnom zajednicom, regijom ili državom. Saradnja između vlade, jedinica lokalne samouprave i građana vodi do najboljih političkih odluka. Da bi se ispunile preuzete obaveze, prihvatanje određenih principa može biti od velike pomoći:

- Procijeniti aktivno učešće građana kao ključni faktor za budućnost lokalne zajednice,
- Promovisati građansku akciju zasnovanu na mogućnostima za uključivanje pojedinaca i različitih udruženja građana,
- Poštujte i uzmite u obzir svaki doprinos građana i pravovremeno reagirajte na njihove stavove i spoznaje,
- Podsticati situacije koje odražavaju i javno izražavaju bogatstvo raznolikosti lokalne zajednice,
- Pružiti javnosti značajne, pravovremene i široko distribuirane informacije kako bi se podstaklo učešće građana u političkim i administrativnim procesima,
- Pružiti građanima priliku da se uključe na samom početku procesa kreiranja politike i planiranja i razvoja projekata,
- Redovno ocjenjivati djelotvornost doprinosa građana i njihovih udruženja u potrazi za mogućim boljim rješenjima.

Javna politika i javna pitanja u demokratskom društvu moraju se otvoreno raspravljati i odlučivati, uzimajući u obzir opće dobro. Institucionalna struktura je neophodna da bi se osigurali uslovi za raspravu o javnom interesu i da bi se ova rasprava otvorila svim građanima, a ne samo onima koji imaju odgovarajuću računalnu snagu ili najveći politički uticaj. Podsticanje i širenje civilne aktivnosti za demokratiju je veoma važno. Građani, oligarsi i javna uprava moraju međusobno komunicirati. Javna debata je takođe dobra škola demokratije, u kojoj ljudi praktikuju praktične aktivnosti kako bi se nosili sa zahtjevima svoje uloge ili uloge aktivnog građanina u društvu.

⁶ Ramljak M., „Uprava i društvo“, Institut za društvena istraživanja Sveučilište, Zagreb, 1996. Str: 33.

ZAKLJUČAK

Za obične građane, centralna vlast je često previše udaljena od svakodnevnog života i nije u stanju da se nosi sa svojim trenutnim problemima. Zato je lokalna uprava važna za pojedince i njihove porodice. Djeca idu u državne škole u selima i gradovima, koriste lokalne puteve i transport, a lokalne vlasti prijavljuju važne porodične događaje kao što su rođenje i smrt, opština obezbjeđuje vodu i struju. Zato je decentralizacija postala globalni trend, kako bi se odgovorilo na brojne propuste centralnih vlasti, na pragmatičan i efikasan način. U tom smislu, općine i druge jedinice lokalne samouprave jačaju u sve većem broju zemalja na svim kontinentima.

U modernoj političkoj i ustavnoj teoriji postoje mnoge definicije lokalne samouprave, koje se nalaze na više ili manje suprotan način. U središtu različite definicije sadržaja ovog koncepta su dublje filozofsko-teorijske polazne tačke pojedinih autora, kao i vezanost za odgovarajuću pravnu i političku tradiciju pojedinih država i pravnih sistema. Moguće je iznijeti dva suprotna stajališta o prirodi lokalne samouprave.

Prema prvom, sistem lokalne samouprave predstavljao bi dio teritorijalne organizacije moderne države koja, radi racionalnosti i efikasnosti u obavljanju svojih funkcija i poslova, ostavlja ili povjerava lokalne vlasti koje su u potpunosti ili djelomično izabrane od strane samih građana bez utjecaja centralne vlasti i koje, unutar više ili manje strogi i precizni pravni okviri, obavljaju dodijeljene zadatke samostalno, uz veću ili manju kontrolu centralnih, tj. državne vlasti. Bez obzira na činjenicu da je u tom smislu lokalna samouprava garantovana najvišim pravnim aktom države svojim ustavom (što znači da parlament ne može ukinuti svoje propise, svoje zakone ili izvršnu vlast), to razumijevanje lokalne samouprave stavlja naglasak na njegov(derivat) karakter.

Osnova lokalne samouprave je država i njena volja da određene javne funkcije dodijeli lokalnim vlastima, a u slučaju da nije zadovoljna njihovim radom, one ih u načelu mogu zakonski vratiti. Pojednostavljeni sistem lokalne samouprave, kao dio državne organizacije sa specifičnim lokalnim izabranim organima, danas nije prisutan ni u jednoj demokratskoj državi. Međutim, sistemi lokalne uprave u Francuskoj, Belgiji, Italiji, a dijelom u Njemačkoj i Austriji, tradicionalno su prikladniji za ovu vrstu razumijevanja.

Naprimjer, sadašnji francuski ustav i francuska politička i ustavna tradicija su lojalni princip nacionalnog suvereniteta koji proglašava vladu kao rezultat

naroda, koji narod pravi i koji vlada ljudima u Republici, koja je nedeljiva, sekularna, demokratska i socijalna. Samo Odjeljak XI Ustava, koji se odnosi na teritorijalne jedinice Republike, odnosi se na lokalne jedinice, općine i odjele, koji su slobodni da sami upravljaju putem samoupravnih vijeća pod uvjetima predviđenim zakonom i u kojima (u odjelu) postoji zamjenik centralne vlade tj. prefekt, koji je odgovoran za nacionalni interes, upravni nadzor i nadzor nad zakonima Republike Francuske. Ustav je, u tom smislu, validan pokazatelj i činjenica da se pojam "lokalna uprava" već dugo koristi u toj zemlji. Takođe se odnosio na lokalne jedinice koje nemaju samoupravni karakter. Tek nedavno u francuskoj književnosti počeo se koristiti termin lokalna uprava (gouvernement locale), što predstavlja prihvatanje engleskog koncepta lokalne uprave i, dijelom, engleskog koncepta lokalne uprave. Iz tih razloga, francuski model lokalne samouprave, od strane mnogih autora, odavno se smatra zaštitnikom lokalne samouprave, a ne stvarnom lokalnom samoupravom.

Ustav Italije iz 1947. godine u svojim osnovnim principima, između ostalog, priznaje lokalnu samoupravu i autonomiju i utvrđuje da Republika Italija, iako jedinstvena i nedjeljiva država, primjenjuje najširi opseg administrativne decentralizacije. Ustav predviđa da državni zakoni poštuju principe samouprave i decentralizacije. Italija je bila prva evropska zemlja koja je uvela savremeni koncept regionalizma u svoj ustavni sistem, odnosno elemente značajne političke autonomije teritorijalnih jedinica - regija - ne-federalne vrste, ali je zadržala stav da lokalne jedinice (općine i pokrajine), pored samoupravnih zajednica granice, broj i funkcije određeni su opštim zakonima Republike, a istovremeno i teritorijalne jedinice državne i regionalne decentralizacije.

Literatura:

1. Dedić S., „Lokalna samouprava u Federaciji BiH“, Univezitetaska knjiga, Sarajevo, 1998.
2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savjet Evrope, Strazbur, 1985.
3. Musabegović N., Vočkić-Avdagić J., Nuhanović A., „Lokalna samouprava traganja i iskustva“, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, Sarajevo,1999,
4. Ploštajner Z., „Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini“, Smjerokaz, Zagreb, 2000.,
5. Pusić E., „Komuna i općina“, Informator, Zagreb, 1981.
6. Pusić E., „Lokalna zajednica“, Narodne novine, Zagreb, 1963.
7. Ramljak M., „Aktuelni problemi decentralizacije“, Institut za društvena istraživanja Sveučilište, Zagreb, 1990.
8. Ramljak M., „Uprava i društvo“, Institut za društvena istraživanja Sveučilište, Zagreb, 1996.
9. Svjetska deklaracija o lokalnoj samoupravi; XXVII kongres Saveza lokalnih vlasti (IULA), Rio de Žaneiro, 1985.,
10. Šmidovnik J., „Lokalna samouprava“ , Univerzitetaska knjiga, Sarajevo, 1999.

Stručni rad / Professional Paper

Primljen / Received: 16.10.2019.

UDK: 35.071.3(73+71)

**KOMPARACIJA USTAVNIH SISTEMA SJEDINJENIH AMERIČKIH
DRŽAVA I KANADE
COMPARISON OF CONSTITUTIONAL SYSTEMS OF UNITED
STATES OF AMERICA AND CANADA**

Tarik Bahto, mr. iur
doktorant Fakulteta za upravu
Univerziteta u Sarajevu

Sažetak

Ustav Sjedinjenih Američkih Država od 1787. godine, ne samo da je najstariji važeći ustav u svijetu, nego je i jedan od najstarijih pisanih ustava uopšte; ustava u smislu osnovnog zakona koji u jednom dokumentu propisuje uređenje jedne određene države. Tehnika tumačenja ustava u Sjedinjenim Američkim Državama vrši Ustavni sud. On vrši ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa. Ustavnim običajima dopunjene su praznine u Ustavu. Jedno od takvih glasi „članovi Predstavničkog doma moraju da imaju domicil u svojoj izbornoj jedinici“ 1, dok Ustav traži samo da budu građani države u kojoj se biraju.

Ustav Kanade (*Constitution of Canada*) je ustvari vrhovni zakon u Kanadi i predstavlja skup pisanih zakona i nepisanih običaja i konvencija. Određenje Ustava Kanade dato je u pododjeljku 52(2) Ustavnog akta 1982, gdje se kaže da se Ustav Kanade sastoji iz Akta o Kanadi 1982. (uključujući Ustavni akt 1982) i svih drugih ustavnih akata, kao i njihovih amandmana. Vrhovni sud Kanade tumači da Ustav Kanade sačinjavaju i brojni nepisani običaji i konvencije.

Ključne riječi: Sjedinjene Američke Države, Kanada, ustavno uređenje, Vrhovni sud, amandmani.

Abstract

The Constitution of the United States of America since 1787, not only is the oldest valid constitution in the world, but is one of the oldest written

constitutions in general; constitution in the sense of the basic law which in one document prescribes the organization of a particular state. The constitutional interpretation technique in the United States is carried out by the Constitutional Court. It assesses the constitutionality of laws and other regulations. Constitutional customs have supplemented the gaps in the Constitution. One such statement is that "Members of the House of Representatives must have domicile in their constituency" 1, while the Constitution only requires that they be citizens of the state in which they are elected. The Constitution of Canada is in fact the supreme law in Canada and represents a set of written laws and unwritten customs and conventions. The provision of the Constitution of Canada is given in subsection 52 (2) of the Constitutional Act 1982, which states that the Constitution of Canada consists of the Act of Canada 1982 (including the Constitutional Act 1982) and all other constitutional acts, as well as their amendments. The Supreme Court of Canada interprets that the Constitution of Canada consists of numerous unwritten customs and conventions.

Key words: United States of America, Canada, constitutional order, Supreme Court, amendments.

UVOD

Sjedinjene Američke Države su prva i najstarija federacija nastala Ustavom 1787. godine, a prije toga bile su uređene po principu konfederacije ustavom 1781. godine. Ovim Ustavom svaka država zadržavala je svoj suverenitet, a na organe federacije (Kongres) prenosila samo izvjesna ovlaštenja. Kongres su činili delegati država. U zavisnosti od svoje veličine države su mogle imati od dva do sedam predstavnika, ali bez obzira na broj predstavnika svaka država je imala jedan glas u Kongresu. Jednoglasno donošenje odluke u Kongresu su bile uslov kako bi bile punovažne.

Američki ustav spada u najkraće ustave na svijetu - sadrži sedam članova, prvi član posvećen je zakonodavnoj vlasti; drugi, izvršnoj vlasti; treći, organizaciji i vršenju sudske vlasti; četvrti, razmatra odnose u federaciji; peti, reviziju Ustava; a šesti i sedmi se odnose na prelazne i završne odredbe.

Ustavi većina zemalja uz pomoć izmjena i dopuna vrše izmjene u samom tekstu ustava. To nije slučaj sa Američkim. Američki Ustav je dopunjavan amandmanima koji su mu na kraju priključivani, taj put promjena je bio spor i težak, jer spada u krute ustave, za čije promjene je potrebna 2/3 većina u oba doma Kongresa, i prihvaćenost od 3/4 zakonodavnih

tijela federalnih jedinica. Danas Američki Ustav ima 26 amandmana, od kojih je prvih 10 donijeto 1791. godine, a posljednji 1971. godine.

1. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

1.1. Deklaracija o nezavisnosti

Prvi kontinentalni kongres koji je okupio kolonijalne predstavnike, zasjedao je u Filadelfiji (Philadelphia) u period od 6. septembra do 26. oktobra 1774. godine.

Deklaracija nezavisnosti Sjedinjenih Američkih Država je akt koji je 4. VII 1776. godine u doba borbe američkog naroda protiv engleskog kolonizatora, donio tzv. Drugi kontinentalni kongres, u kome su bili okupljeni predstavnici 13 sjevernoameričkih engleskih kolonija, kasnije prvih država Sjedinjenih Američkih država. Nacrt Deklaracije pripremio je Tomas Džeferson, koji je, uz Džordža Vašingtona i Bendžamina Franklina, bio jedan od najvećih ustaničkih prvaka. U Deklaraciji se ističe pravo naroda na samostalan život i na izbor sopstvenog sistema vladavine i iznose razlozi riješenosti naroda dotadašnjih kolonija da se oslobode engleske ekonomije. U Deklaraciji se opširno nabrajaju razne zloupotrebe i nasilja engleskog kolonizatora i svečano se proglašava nezavisnost dotadašnjih kolonija i prekid svih političkih veza sa Velikom Britanijom. Deklaracija sadrži i izjavu o jednakosti svih ljudi i njihovu pravu na "život, slobodu i traženje sreće", ali je iz njenog prvobitnog nacrta izbačen dio o osudi ropstva. Nezavisnost Sjedinjenih Američkih Država, proklamovanu u Deklaraciji od 1776. godine, Velika Britanija je priznala tek 1783. godine, pri zaključenju mira s novoobrazovanom državom. Dan donošenja Deklaracije, 4. juli, proglašen je nacionalnim praznikom Sjedinjenih Američkih Država.¹

Deklaracijom nezavisnosti 4. jula 1776. godine koju je formulirao Tomas Džeferson (Thomas Jefferson) oslanjajući se na ideju Džon Loka (John Locke). Misao da ne smije postojati vlada bez dokazivanja onih koji u njoj vladaju postala je osnova Ustava Sjedinjenih Američkih Država iz 1787. godine, i američkog Zakona o pravima iz 1791. godine.

¹ Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979., str. 213

1.2. Razvitak ustavnosti i državno uređenje Sjedinjenih Američkih Država

U periodu od formiranja prve kolonije do 1733. godine kada je osnovana i posljednja, ukupan broj kolonija na teritoriji Sjeverne Amerike iznosio je trinaest. To su: Virdžinija (Virginia), Masačusets (Massachseets), Konektikat (Connecticut), Rod Ajlend (Rhode Island), Nju Džersi (New Jersey), Nju Hempšir (New Hampshire), Nju Jork (New York), Nju Hejven (New Haven), Pensilvanija (Pennsylvania), Merilend (Maryland), Južna i Sjeverna Karolina (South and North Carolina) i Džordžija (Georgia).²

S obzirom na svoje porijeklo, kolonisti su sa sobom donijeli i dio engleskog pravnog sistema. Ovaj spomenuti dio, predstavlja osnovu za izgradnju budućeg karakterističnog američkog pravnog sistema. Uticaj Povelje iz 1215. godine može se uočiti u procesu formiranja prvih kolonija. Naime, kolonije su mogle nastati samo na osnovu saglasnosti engleskog kralja koji je tim povodom izdavao posebne povelje. Zajednička karakteristika ovih povelja je u tome što su se pozivale na primjenu Velike povelje sloboda iz 1215. godine, a naročito kada se govori o osiguranju odnosno obezbjeđenju jednakih prava svih engleskih kolonista.³

Kao primjer možemo navesti povelju kojom je uspostavljena i prva kolonija Virdžinija (Virginia) iz 1607. godine. U ovoj povelji potvrđuje se da doseljenici imaju prava na sve slobode, građanska prava i neprikosnovenost kao da su rođeni ili stanuju u Engleskoj.⁴

Posebno se ističu “prava i slobode” koje garantuje Magna Charta Libertatum kao i primjena jednakih zakonskih odredbi common law sistema.⁵

U početku su kolonisti smatrali, a pozivajući se na svoje porijeklo, da imaju pravo da se koriste vlastitim, odnosno engleskim pravom (*Common Law*) koje je nastalo na osnovu sudskih presuda (*Case Law*) i zakonskih odluka

² Encyclopedia Americana, (Vol. XXVII, str. 533–539).

³ Raifa Festić, „Engleski uticaj na razvoj kolonijalnog i ranog prava u Sjedinjenim Američkim Državama“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu*, XXIII, (1975), str. 65

⁴ Edin Halapić, „Historijski značaj Velike povelje sloboda za anglo-saksonsko pravo“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLIX (2006), str. 150–151

⁵ Raifa Festić, „Engleski uticaj na razvoj kolonijalnog i ranog prava u Sjedinjenim Američkim Državama“, str. 66

Parlamenta. Na ovaj način, kolonisti su podržali ranije poznatu Koukovu doktrinu da su pravo i običaji Engleske nasljedstvo svakog podanika.⁶

Praćenje toga događaja i sadržaja ideja koje su potakle i pratile evoluciju američkog političkog sistema od konfederalizma u pravcu federalizma je od velikog značaja za teoriju i praksu modernog federalizma, jer se radi o historijskom procesu iz kojeg se mogu izvlačiti dalekosežne poruke.⁷

Savez je nikao kao rezultat nužde i mada se mislilo na trajni savez prijateljstva radi odbrane i uzajamne pomoći, države su smatrane i ponašale su se kao suverene političke trgovine. To je našlo odraza i u konfederalnom ustavu nazvanom Članci konfederacije, čiji je nacrt, kao što smo u prethodnim izlaganjima vidjeli, bio načinjen 1777. godine, ali je ratifikovan od država članica i stupio na snagu tek 1781. godine. Taj akt je donesen, ratifikovan i počeo je djelovati u uvjetima rata. S obzirom na već postojeći savez kolonija u obliku (drugog) Kontinentalnog kongresa (koji djeluje od maja 1775. godine pa do početka konfederacije. On je i izradio Članke o konfederaciji). Organizacija koju predviđa ovaj akt ne sadrži mnogo novoga. Bitna novost je njegova odrđenost i pravna priroda. Članci o konfederaciji su oblik međudržavnog ugovora, i to prije svega vojno-odbrambene prirode. Prema tim ustavnim propisima Sjedinjenih Američkih Država su po obliku državnog uređenja postale složena država i to konfederacija, dok su po obliku vladavine bile republika. Ako bismo analizirali Članke konfederacije, s gledišta nadležnosti koje one određuju konfederativnim organima i koja prava daju pojedinim državama, onda se može konstatirati da je svaka država članica prema tom ustavnom aktu sačuvala svoje "suverenitet, slobodu i nezavisnost", i svu ostalu vlast i prava, ako ona nisu izričito Člancima o konfederaciji prenijeta na zajedničke organe vlasti.⁸

⁶ Harold Hazeltine Dexter, „The influence of Magna Carta on American constitutional development“ objavljeno u *Magna Carta Commemoration essays*, (Royal Historical Society, 1917), str. 185

⁷ Aleksander Hamilton; Džejms Madison; Džon Džej, *Federalistički spisi*, (Radnička štampa, Beograd, 1981.), str. 23

⁸ Konstantin Bastaić, *Opća historija države i prava*, (Pravna biblioteka, Zagreb, 1965.) str. 208

1.3. Nastanak i karakteristike Ustava Sjedinjenih Američkih Država

Osnovni izvori ideja i rješenja američkog Ustava bili su: rimska republika, *Common Law*, Monteskje (Montesquieu) sa svojom idejom o podjeli vlasti i, posebno, Džon Lok (*John Locke*) i njegova političko-pravna filozofija.⁹

Konvencija u Filadelfiji (Philadelphia), koja se s obzirom na funkciju koju je odigrala može s pravom nazvati Ustavotvornom skupštinom (*The Constitutional Convention*), sastala se 14. maja 1787. godine. U Filadelfiji (Philadelphia) se okupilo 29 delegata, koji su (pošto je postignut kvorum od sedam delegate) otpočela rad u Konventu.

U narednim sedmicama pristiglo je još 29 delegata, tako da se ukupan broj delegata koji su bili voljni da uzmu učešće u radu Konventa povećao na 55 (iz 12 država).¹⁰

Uz prijedlog Ustava našla su se još dva proceduralna prijedloga državama: prvo da se ustav ratifikuje po državnim konventima koje će narod svake države specijalno koristiti za tu priliku i, drugo, da Ustav stupi na snagu kada ga dvije trećine (što znači devet) država ratifikuje. Sva tri prijedloga su 28. septembra 1787. godine proslijeđena državama i time je započela procedura usvajanja Ustava.¹¹

Suparništvo je bilo veoma vidljivo između unutrašnjosti zemlje (osim područja dalje na zapadu) i primorskih krajeva. Protivnici Ustava, ljudi kao što su bili Patrik Henri (Patrick Henry), Ričard Henri Li (Richard Henry Lee) i Džordž Mejson (George Mason) iz Virdžinije (Virginia), kao i Džordž Klinton (George Clinton) iz Njujorka (New York) tvrdili su da je zemlja dovoljno napredna i politički uređena i u postojećem sistemu. Ono što je bilo naročito vrijedno pažnje na planu objašnjavanja Ustava bili su Federalistički spisi koje su sačinila tri najutjecajnija člana konvencije, Hamilton, Medison i Džej pod zajedničkim pseudonimom "Publius".¹²

⁹ Fikret Karčić, *Komparativna pravna historija, predavanja i pravni tekstovi*, (Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007), str. 193

¹⁰ Aleksandar Molnar, *Rasprava o demokratskoj ustavnoj državi*, 2. Klasične revolucije: Nizozemska – Engleska – Sjedinjene Američke Države, (Semizdat B93, Beograd, 2001), str. 379

¹¹ Ibid, str. 402

¹² Aleksander Hamilton; Džejs Madison; Džon Džej, *Federalistički spisi*, (Radnička štampa, Beograd, 1981), str. 59-60

Ratifikacija je u nekim državama izvršena sa minimalnom većinom, što svjedoči o visokom nivou nejedinstva oko osnovnih principa na kojima je bio zasnovan novi ustav. Osim toga, postavlja se pitanje o ustavnosti procedura kojom je ustav donesen jer su delegati Konvencije imali mandate da revidiraju Članke o Konfederaciji, a ne da donose novi ustav. Zato neki historičari smatraju da je Ustavnom konvencijom izvršen svojevrsni državni udar, ili da ona predstavlja drugu američku revoluciju u kojoj su federalisti pobijedili antifederaliste.¹³

Novi Ustav Sjedinjenih Američkih Država od 17. septembra 1787. godine formalno je stupio na snagu 21. juna 1788. godine, a počeo se primjenjivati 13. septembra 1788. godine. Novi savezni organi počeli su vršiti vlast tek 4. marta 1787. godine.

Ustav Sjedinjenih Američkih Država ima višestruki značaj. Predstavlja najstariji važeći ustav na svijetu. Donijet krajem XVIII vijeka, poslije uspješno okončane borbe za nezavisnost, ovaj Ustav je prvi u svijetu, u vidu jedinstvenog pisanog akta, utvrdio osnove državnog i društvenog uređenja jedne zemlje, u ovom slučaju američke federacije.¹⁴

Po tom Ustavu, Sjedinjene Američke Države su iz konfederacije, tj. saveza država, pretvorene u federaciju, tj. u saveznu državu, odnosno po obliku državnog uređenja postale su složena, federativna (savezna) država. Jedna od karakteristika američkog federalizma jeste i ta da on nije bio rezultat etničkog i nacionalnog pluralizma, nego rezultat postojanja trinaest gotovo nezavisnih državica koje su se prvobitno udružile u državni savez da bi stvorile jaču političku cjelinu koja bi mogla da se odupire svakom napadu evropskih sila.¹⁵

1.4. Pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država

Rodonačelnik anglosaksonskog pravnog sistema je Engleska, pa zbog toga pravo Sjedinjenih Američkih Država, koje pripada ovom velikom pravnom sistemu, ima veliki broj osnovnih karakteristika engleskog prava.

¹³ Zdravko Zlokapa, *Politički sistemi stvoreni da traju: United Kingdom & United States*, (Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Banja Luka, 2000), str. 108

¹⁴ Miodrag Jovičić: „Dva veka savremene ustavnosti“, *Anali Pravnog fakulteta, Beograd*, br. 1-2/1988, (1988), str. 189

¹⁵ Aleksander Hamilton; Džeјms Madison; Džon Džeј, *Federalistički spisi*, (Radnička štampa, Beograd, 1981.), str. 158

Prvi začeci deklaracije prava čovjeka nalaze se u Velikoj povelji o slobodama od 1215 (*Magna charta*). Kasnije, u toku srednjeg vijeka, unošena su u zakone izvjesnih zemalja pojedina prava čovjeka, npr. u Peticiju o pravima od 1628. Bil o pravima od 1689 i Habeas corpus act od 1679. godine (*Habeas corpus*).¹⁶

U pogledu povelja, mogu se navesti Povelja iz 1629. godine koja se odnosila na teritoriju Masačusetskog zaljeva (*Massachusetts Bay*). Povelja je uspostavila dva suda. Prvi je Generalni ili opšti sud (*General Court*) a drugi je Pomoćni sud (*Court of assistants*). Strukturu Generalnog suda sačinjavali su službenici i svi slobodni ljudi, a Pomoćnog – guvernera, zamjenika guvernera i određeni broj pomoćnika. U narednih deset godina ova teritorija uspostavila je vlastiti sistem sudova. Na vrhu se nalazio Generalni (ili opšti) sud koji je u sebi objedinio dvije funkcije. Prva je zakonodavna a druga najviša sudska instanca. Pomoćni sud rješavao je žalbe koje su upućivane od strane nižih sudova a bio je nadležan za tačno određene slučajeve kao što je razvod braka. Najniži sud je Okružni sud (*County Court*) i nadležan je za građanske i krivične stvari. Specifična suđenja, kao što je progonstvo, pripalo je Pomoćnom sudu.¹⁷

1.5. Specifičnosti političkog sistema Sjedinjenih Američkih Država

Sjedinjene Američke Države su federativna država sa 50 posebnih jedinica. Uz savezni Ustav koji je najviši pravni dokumenat federacije svaka posebna jedinica ima svoj ustav. Savezni Ustav propisuje slijedeće najviše organe vlasti: predsjednika republike, Kongres koji je sastavljen iz Predstavničkog doma i Senata i Vrhovni federalni sud. Kao organi uprave predviđeni su još i državni sekretari. Odnosi između ovih najviših organa vlasti se osnivaju na načelu podjele vlasti. Formalno-pravno postoji odgovarajuća međusobna organizaciona i funkcionalna nezavisnost triju vlasti - zakonodavne, upravne i sudske. Predsjednika republike ne bira Kongres niti ga ovaj može opozvati. Predsjednik republike je biran od građana na osnovu posrednih izbora. Njegov mandat traje 4 godine i kroz to vrijeme on je politički neodgovoran što znači da ga ne mogu opozvati ni oni koji su ga birali. Članove Kongresa također biraju građani, ali neposredno, time da izborni sistem nije jednak za oba doma.

Uostalom, članovi Predstavničkog doma kao i člano i Senata biraju se po izbornim zakonima posebnih jedinica u suglasnosti sa saveznim ustavnim

¹⁶ Pravna enciklopedija, (Savremena administracija, Beograd, 1979.), str. 213

¹⁷ Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, (Simon & Schuster, New York, 2005), str. 8

načelnim propisima. I članovi Kongresa su politički neodgovorni, odnosno neopozivi. Suce Vrhovnog suda imenuje predsjednik republike uz saglasnost Senata. Jednom imenovani oni ostaju na svojoj dužnosti doživotno, odnosno, mogu ako to žele, da idu u penziju. Tako su i oni nezavisni od ostalih dviju vlasti. Predsjednik republike imenuje i državne sekretare uz saglasnost Senata.¹⁸

Sistem za izbor predsjednika Sjedinjenih Američkih Država propisan je u osnovi saveznim Ustavom. Ustavotvorci iz 1787. bili su protiv neposrednih izbora kao što su uopće bili protiv prevelikog širenja demokratskih prava. Zato je i položaj predsjednika republike bio zamišljen po uzoru na tadašnji položaj engleskog monarha. Engleski politički sistem onog vremena inspirirao je u mnogo čemu američke ustavotvorce. Zbog toga su u ono vrijeme oba politička sistema imala mnogo sličnosti. To što danas među njima postoje prilične razlike uvjetovano je različitim pravcima evolutivnog razvitka jednog i drugog sistema.¹⁹

1.6. Vrhovni sud i utjecaj Ustava na demokratski razvitak Sjedinjenih Američkih Država

Vrhovni sud se može posmatrati kao “permanentna ustavna konvencija”. Rješenja usvojena u kriznim situacijama kao da su davala dodatni zamah ovoj državi koja je iz svake krize izlazila sve jača i s obnovljenim koncenzusom oko osnovnih društvenih pitanja.

Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država predstavlja spoj prvostepenog, apelacionog i ustavnog suda. Odjeljak 1 člana 3 američkog Ustava predviđa da se sudska vlast Sjedinjenih Američkih Država povjerava Vrhovnom sudu i nižim sudovima koje Kongres može s vremena na vrijeme određivati i ustanovljavati.

Ostavljajući Kongresu neograničenu slobodu da osniva buduće sudove na saveznom nivou i uređuje njihovu organizaciju i rad, ustavotvorci su na posredan i zaobilazan način dali ustavni osnov organizaciji pravosudnog sistema koja se u vreme pisanja ustavnog teksta nije mogla predvidjeti. Uostalom, kako ističe Luis Majers (Lewis Mayers), Vrhovni sud je zapravo bio

¹⁸ Dan Đanković, „Dvostranački sistem u Sjedinjenim Američkim Državama,“ *Politička misao – časopis za političke nauke*, Zagreb, (1964), str. 21-22

¹⁹ Ingrid Gjanković, *Način izbora predsjednika Sjedinjenih Američkih Država*, (Naša zakonitost, Zagreb, 1952), str. 52

tvorevina Kongresa, ne Ustava. Ustav, istina, nalaže da federalna sudska vlast jednim dijelom bude oličena u Vrhovnom sudu. Ali Ustav ne utvrđuje broj sudija - članova Vrhovnog suda; sve dok taj broj nije bio utvrđen zakonodavnim aktom Kongresa, Vrhovni sud nije mogao da postoji.²⁰

Naravno, Ustav ne precizira nikakve modalitete vršenja apelacione nadležnosti Vrhovnog suda. Prema pozitivnom zakonodavstvu, nadležnost Vrhovnog suda može se zasnovati:

- a) žalbom kojom stranka u sporu zahtijeva preispitivanje presude koju je donio jedan od drugostepenih sudova Sjedinjenih Američkih Država (United States courts of appeals) ili Drugostepeni sud oružanih snaga Sjedinjenih Američkih Država (United States Court of Appeals for the Armed Forces);
- b) žalbom kojom stranka u sporu zahtijeva da Vrhovni sud preuzme rješavanje spora koji je u toku pred nižim drugostepenim sudom prije nego što taj sud donese presudu u sporu. Međutim, takva žalba je dopuštena samo ako njen podnosilac dokaže da je neodložno rešavanje spora od tako imperativnog javnog značaja da opravdava odstupanje od redovne drugostepene nadležnosti nižih sudova.
- c) žalbom na presude prvostepenih sudova (United States district courts) u sporovima koji obuhvataju promjenu teritorijalnog važenja kongresnih akata ili akata zakonodavnih tijela pojedinih država, ili kada je takva žalba izričito dopuštena posebnim zakonima;
- d) žalbom kojom stranka u sporu zahteva preispitivanje presude koju je donio jedan od sudova država – članica Sjedinjenih Američkih Država ako su prethodno iscrpljena sva pravna sredstva pred sudovima te države i ako se spor odnosi na prava garantovana Ustavom Sjedinjenih Američkih Država ili federalnim zakonom. U drugim slučajevima zahtjev za preispitivanje presude državnog suda podnosi se vrhovnom sudu dotične države ili – ako taj sud odbije da preispita presudu – drugostepenom sudu te države.²¹

Pored drugostepene, čl. 3 Ustava predviđa i prvostepenu nadležnost federalnog Vrhovnog suda u svim sporovima koji se tiču ambasadora i drugih diplomatsko-konzularnih predstavnika, kao i u sporovima u kojima kao stranka učestvuje neka od država Sjedinjenih Američkih Država. Prema pozitivnom

²⁰ Lewis Mayers: *The American Legal System* (Harper & Row, New York, 1964), str. 6-7.

²¹ Supreme Court of the U.S. – Rules part III. Jurisdiction on Writ of Certiorari Rule 11. Certiorari to a United States Court of Appeals before Judgment, videti sajt <http://www.law.cornell.edu/rules/supct/11.html>, pristupljeno 3.11.2017. godine

zakonodavstvu, Vrhovni sud ima prvostepenu i isključivu nadležnost u svim sporovima između dvije ili više država – članica. Njegova nadležnost ostaje prvostepena ali nije isključiva u sporovima u kojima je tužilac ili tuženi ambasador ili drugi diplomatsko-konzularni predstavnik strane države, u svim sporovima između Sjedinjenih Američkih Država i države – članice, kao i u tužbama i drugim postupcima koje država – članica vodi protiv građana druge države – članice ili protiv stranih državljana.²²

Slučajevi koji spadaju u prvostepenu nadležnost Vrhovnog suda vrlo su rijetki: jedan ili dva slučaja u toku zasjedanja. Budući da je pun saziv suda nepogodan za rješavanje takvih slučajeva, njihovo razmatranje se povjerava sudiji – izvjestiocu, istaknutom stručnjaku za granu prava kojoj pripada spor. Njegov izveštaj se podnosi u sudu, koji odlučuje da li će izveštaj prihvatiti u cjelini ili izvršiti izmjene. Mada je učešće porote u prvostepenom postupku pred Vrhovnim sudom teorijski moguće, posijle spora *Georgia v. Brailsford* iz 1794. godine nije zabilježeno njeno učešće.²³

U *sporu United States v. Louisiana* iz 1950. godine država Luizijana tražila je učešće porote, ali je Vrhovni sud odbio njen zahtjev uz obrazloženje da spor spada u parnice koje se vode uz primjenu načela pravičnosti, a ne u sporove koji se presuđuju samo na osnovu zakona, te da stoga stranke u njemu ne uživaju garantije na suđenje pred porotom koje pruža VII amandman na Ustav. Da je pred sud bio iznijet spor koji se presuđuje samo na osnovu zakona, pretres bi se održao kako pred sudijama Vrhovnog suda tako i pred porotom.²⁴

Do sada razmatrane nadležnosti Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država načelno ne prelaze nadležnost vrhovnih sudskih instanci u drugim državama.

Po riječima Hamiltona, vodećeg predstavnika federalista, Vrhovni sud, posredstvom sudskog nadzora nad zakonodavnom djelatnošću Kongresa, obezbjeđuje da volja cjelokupnog naroda, izražena u Ustavu, bude iznad volje jednog njegovog dijela, izražene u zakonodavnim aktima Kongresa.²⁵

Iako je eksplicitno formulisano tek 1803. godine, načelo sudske kontrole ustavnosti zakonodavnih akata implicitno je sadržano u samom Ustavu.

²² [http://www4.law.cornell.edu/uscode/ TITLE 28 > PART IV > CHAPTER 81 > §1251](http://www4.law.cornell.edu/uscode/TITLE_28%20PART_IV%20CHAPTER_81%20%241251) Original jurisdiction, pristupljeno 3.11.2017. godine

²³ “*Georgia v. Brailsford, Powell & Hopton*, 3 U.S. 1 (1794)”. Retrieved on 2008-05-29.

²⁴ *United States v. Louisiana*, 399 U.S. 699 (1950)”. FindLaw. Retrieved on 2008-05-29.

²⁵ <http://www.supremecourtus.gov/about/constitutional.pdf>, pristupljeno 3.11.2017. godine

Opšti karakter njegovih odredbi, koje se ne mogu neposredno primjenjivati u svakodnevnom životu, čine neophodnim njihovo tumačenje od strane sudske vlasti jedine ovlaštene da daje takva tumačenja. Maršal je to nedvosmisleno istakao u obrazloženju presude u sporu *McCulloch v. Maryland* iz 1819. godine.²⁶

Uz nešto pretjerivanja može se tvrditi da Ustav ne čini samo srazmjerno kratak tekst koji se pod tim imenom svake godine štampa u milionskim tiražima, već i nepregledna masa obrazloženih presuda Vrhovnog suda, pristupačna samo profesionalnim pravnicima, koja se svake godine bogati desetinama hiljada novih presuda. Istina, Ustav donekle ograničava ovu suviše aktivnu ulogu sudske vlasti u stvaranju prava, zahtijevajući da sud svoja pravna mišljenja daje samo u presudama sporova i parnica iznijetih pred njega, Džon Džej (John Jay), prvi vrhovni sudija Sjedinjenih Američkih Država, energično je potvrdio ovo ustavno ograničenje sudske vlasti, odbijajući da pruži savjetodavno mišljenje prvom američkom predsjedniku o ustavnim implikacijama namjeravane vanjskopolitičke odluke.²⁷

I pored činjenice da sudije ne mogu vršiti političke funkcije niti učestvovati u stranačkim aktivnostima, evidentno je kako njihovi politički stavovi se ispoljavaju u načinu na koji glasaju u političkim sporovima.

Za takvu je orijentaciju zaslužan Woodrow Wilson (1856-1924) (predsjednik Sjedinjenih Američkih Država u doba I. svjetskog rata), koji se kao mladi profesor ustavnog prava zalagao za proučavanje zbiljskih odnosa moći nasuprot “ustavnim krasotama” (*Niceties of the Constitution*) koje, po njegovom shvaćanju, za te odnose nisu bitne, nego ih samo zamagljuje.

1.7. Utjecaj razvoja prava Sjedinjenih Američkih Država na društvo

Američki federalizam je uveo kategoriju savezne države, dok su i prije američkog federalizma postojali savezi ili zajednice države.

Osnovni kriteriji kojim su se američki ustavotvorci rukovodili bila je sloboda vlasništva, a posebno tržište, od kojega su polazili i kroz koje su prelamali sve društvene odnose. Tržište je bilo osnovna socijalno-ekonomska snaga okrenuta slobodnim građaninu, pojedincu, farmeru i obrtniku, proizvođaču i

²⁶ U.S. Supreme Court, *McCulloch v. State*, 17 U.S. 316 (1819) 17 U.S. 316 (Wheat.) *McCulloch v. State of Maryland et al.* February Term, 1819

²⁷ <http://www.supremecourtus.gov/about/constitutional.pdf>, pristupljeno 3.11.2017. godine

kupcu. Jednom riječju polazili su od svijeta koji se ne definira po nacionalnom kriteriju nego se prepoznaje po principu koji su znali još francuski fiziokrati, da “novac nema domovine”. Amerika se krajem 18-tog stoljeća neopozivo i trajno opredijelila da živi zajedno u razlikama. Odluka je donijeta da potpuno slomi unutrašnju trgovinu i time cijelu još pretežno agrarnu ekonomiju. Zemlji je trebao novi Ustav, i ona ga je dobila zahvaljujući dvjema osnovnim kantovskim pretpostavkama politike umnosti i slobodnom vlasništvu.²⁸

Politički odnosi u federaciji su se mijenjali i razvijali onako kako su prevashodno diktirali odnosi u ekonomskoj sferi i potrebe bržeg društvenog i ekonomskog razvoja Sjedinjenih Američkih Država. Praksa pokazuje da nezavisnost ekonomskog faktora i insistiranje na privrednoj integraciji i povezivanju na osnovu capital-odnosa i tržišnih zakonitosti, predstavlja ključni element dosta skladnog razvoja i dinamičnog funkcioniranja američkog federalizma uspostavljenog Ustavom Sjedinjenih Američkih Država, njegovog nikada izraženog prerastanja u ekstreme: u konfederaciju ili, pak, u unitarnu centralizovanu federaciju. Samo tako, djelujući kao nezavisan i izvan neposrednog tutorstva i uticaja države, ekonomski faktor je praktično mogao da unosi u američku federaciju neophodne elemente integracije i jedinstva i prevazilazi okvire lokalnih država i okvire Sjedinjenih Američkih država. Ali on je istovremeno bio i element koji je uvažavao, podsticao i tolerisao specifičnosti i bio brana protiv izražene centralizacije u Sjedinjenim Američkim Državama jeste kroz kompetencije savezne administracije dostigla velike razmjere, ali nikada nije prešla kritičnu granicu koja bi ugrozila skladno funkcionisanje federacije. U tome je tajna vitalnosti, postojanosti i dugovječnosti modela američke federacije.²⁹

U kasnijoj teoriji i praksi ovakva interpretacija ustava i sistem kontrole ustavnosti zakona označavani su kao civilizacijsko dostignuće i pobjeda ideje ustava i ustavnosti. Za razliku od američkog sistema akcesorne ustavnosti prema kojoj sudovi, rješavajući konkretan spor, kao prethodno pitanje rješavaju da li je zakon koji treba primijeniti ustanovan, u evropskom kontinentalnom pravu je prevladavalo shvatanje da kontrolu ustavnosti treba da ostvaruju posebni ustavni sudovi koji odlučuju in abstracto o ustavnosti zakona.³⁰

²⁸ Mustafa Imamović, „Ustav i povijesni kompromis – Primjer SAD“, *Pravna misao, Sarajevo, br. 3-4*, (1991), str. 95

²⁹ Mahmut Mujačić, „Američka federacija“, *Anali Pravnog fakulteta*, Beograd, br. 4, (1991), str. 404-405

³⁰ Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, (Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006), str. 358-359

Posljedice građanskog rata u Sjedinjenim Američkim Državama (1861-1865.) u oblasti pravnog razvitka bile su značajne. Obnovljena je ne samo moć predsjednika Sjedinjenih Američkih Država, već su značajno ograničena i autonomna prava država. Amandmanom XIII ukinuto je ropstvo, amandmanom XIV priznato je pravo građanstva svim licima rođenim u Sjedinjenim Američkim Državama ili naturaliziranim, kao i njihova jednakost pred zakonom. Najzad, amandman XV priznao je pravo glasa svim građanima. Veliki uticaj američkog federalizma ima se pripisati i tome što je njegova teorija otvorila prostor za pluralizam grupa, interesa i regionalnih različitosti u okvirima federalizma a to je iskorišteno i u Americi i van nje.³¹

Ustavom iz 1787. godine uspostavljen je federalni sistem državnog uređenja Sjedinjenih Američkih država. Nacionalnu (saveznu) vlast čine zakonodavna, izvršna i sudska vlast, međusobno povezane i preklapajuće, premda zasebne, i koje treba da kontrolišu i drže u ravnoteži jedna drugu. Svaka država-članica ima ustav paralelan saveznom ustavu. Svaka država-članica ima svoje ustrojstvo, guvernera, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. One imaju opsežne funkcije sa obimnom administrativnom organizacijom.

Glavna odlika pravnog sistema Sjedinjenih Američkih Država je dualizam federalnih i državnih sudova. Savezno sudstvo je trostepeno. Postoje okružni sudovi kao sudovi prvog stepena, zatim apelacioni sudovi koji sude u drugom stepenu, i Vrhovni sud kao najviša sudska instanca. Takođe, na saveznom nivou postoje i specijalizovani sudovi sa posebnom nadležnošću, kao što su carinski sud, apelacioni vojni sud, poreski sud, itd. Posebni značaj ima Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država. Ovo je jedini sud koji je ustanovljen neposredno Ustavom. U svom sastavu ima devet sudija, koje imenuje Predsednik Sjedinjenih Američkih Država na osnovu saglasnosti Senata. Treba reći da se u praksi vrlo rijetko dešava da Senat uskrati svoju saglasnost. Pristup Vrhovnom sudu je ograničen, budući da Vrhovni sud može da odbije razmatranje određenog slučaja ako ga smatra nedovoljno pravno značajnim.³²

³¹ Alexander Hamilton; James Madison; John Jay, *Federalistički spisi*, (Radnička štampa, Beograd, 1981), str. 158

³² Dušan Vranjanac, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, u: Jovan Ćirić, *Uvod u pravo Sjedinjenih Američkih Država*, (Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008), str. 19

2. KANADA

2.1. Osnovni podaci o Kanadi

Kanada (*Canada*) je država u sjevernom dijelu Sjeverne Amerike; s Američko-arktičkim arhipelagom obuhvata 9.976.138 km². Na sjeveru graniči sa Sjevernim ledenim morem, na istoku i sjeveroistoku s Atlanskim okeanom, na jugu i sjeverozapadu (Aljaska) sa SAD i na zapadu s Tihim okeanom. Druga je po veličini država na svijetu, poslije Rusije.

Glavni grad Kanade je Ottawa. Toronto je glavno ekonomsko središte. Ostali važni gradovi su Montreal (najveći grad francuske Kanade), Vancouver, Hadminton i Calgary. Prema popisu iz 2001. ima Kanada je imala 30.007.094 stanovnika.

Nastala je kao unija britanskih kolonija na sjevernoameričkom kontinentu. Kao federalna unija sa statusom dominiona sastoji se od deset provincija i tri teritorija. Godine 1867. na miran način dobila samostalnost od Velike Britanije.

Kanada je parlamentarna demokratija i ustavna monarhija s kraljicom Elizabetom II. kao monarhom. Ona je multikulturalna država s dva službena jezika: engleskim i francuskim. Kanada je članica G8 i NATO-a što joj daje posebnu ulogu u novim globalnim podjelama. Važan faktor za kanadsku geopolitiku je činjenica što je na kopnenoj granici sa SAD-om kao liderom svjetske politike.³³

2.2. Historija Kanade

Već prije oko hiljadu godina jedna je vikinška ekspedicija s Grenlanda dosegla kanadske obale. Godine 1497. talijanski moreplovac John Cabot (Giovanni Caboto), naturaliziran u Engleskoj, pošavši iz Bristola, iskrcao se u Newfoundlandu, uvjeren da je došao sa sjeveroistočne obale Azije. Godine 1534. ušao je Jacques Cartier s francuskom ekspedicijom u zaljev St. Lawrence. Za drugog putovanja 1535-1536. Cartier je plovio uzvodno po St. Lavrenceu do iznad današnjeg Montreala i zaposjeo zemlju kao Novu Francusku (Nouvelle France). U početku XVII stoljeća francuski istraživač Samuel de Champlain istražuje unutrašnjost zemlje. Sudjelovao je 1604. u osnivanju prvog naselja

³³ S. Nuric, Š; Alija, D. (2011). Savremeni pravno-politički sistemi, Univerzitet u Travniku. Pravni fakultet u Kiseljaku Univerziteta u Travniku, str. 251.

Port Royal (danas Annapolis); 1608. Utemeljio je novo naselje Quebec; iduće godine otkrio je jezero koje nosi njegovo ime, a zatim i jezero Huron i Ontario. Godine 1620. Champlain je postavljen za prvog guvernera nove kolonije. Evropski kolonizatori potiskuju starosjedioce indijanska plemena (Irokeze, Hurone i dr) i na sjeveru Eskime. Kao suparnici Francuske pojavili su se u Kanadi već u prvoj polovini XVII stoljeća Englezi, koji su 1629. osvojili Quebec i držali ga tri godine.³⁴

Francuska kolonizacija Francuske napredovala je veoma sporo. Borba između Francuske i Engleske za kolonijalne posjede u svijetu dosegla je vrhunac za Sedmogodišnjeg rata (1756-1763) i završila porazno za Francusku.

U 40-tim i 50-tim godinama XIX stoljeća počinje ubrzani privredni razvitak Kanade. Porast industrije, brodarstva, izgradnja željeznica. Intenzivna trgovinska razmjena nameću ukidanje ostatka starih feudalnih ograničenja, pa za guvernera lorda Elgina (1847-1852) dolazi do liberalnih reformi. Godine 1858. Ottawa postaje glavni grad Kanade. Američki građanski rat (1861-1865) značio je konjukturu za kanadsku privredu. Ali neprijateljsko držanje Britanije prema Sjeveru dovelo je nakon rata do otkazivanja trgovinskih ugovora s Kanadom od strane SAD.

Godine 1864. predstavnici Kanade, Nove Scotie i New Brunswicka donose odluku da stvore federalnu uniju, koja je proglašena 1867, i zakonom britanskog parlamenta iste godine dobila status dominion. Kompanija Hudsonova zaljeva, vlasnik prostranih teritorija u Kanadi, prodala je 1869. svoje posjede kanadskoj vladi. Ali stanovništvo velikog područja (današnji Saskatchewan, Alberta i Manitoba), smatrajući se ugroženim u svojem pravu na zemlju, diglo je ustanak na čelu s Louisom Rielom. Ustanci su sastavili nezavisnu vlast, ne priznavajući suverenitet kanadske vlade. Ustanak je svladan 1870, a 1885. s Rielom na čelu ponovo je izbio, no ubrzo je ugušen, a Riel 1885. smaknut. Godine 1871. Pridružena je Kanadi Britanska Kolumbija, a 1878. bio je cjelokupan teritorij Britanske Sjeverne Amerike (izuzevši Newfoundland) uključen u dominion Kanadu.

Privredni prosperitet u prvim desetljećima XX stoljeća, povlači za sobom i sve veću imigraciju; 1897. uselilo se u Kanadu 20.000 ljudi, a u prvom deceniju XXI stoljeća broj useljenika je bio preko 2 miliona.

³⁴ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1978., str. 242.

U Prvom svjetskom ratu Kanada se bori na strani Velike Britanije i oko 400.000 njenih vojnika nalazi se na prekomorskim frontovima.³⁵ Poslije rata Kanada se sve više afirmira kao nezavisna politička sila; potpisuje Versailleski ugovor, postaje član Lige naroda, imenuje vlastitog diplomatskog opunomoćenika u Washingtonu (1920), odbija Laussanneski sporazum (1923) i Locarnski pakt (1925). Pad prosperiteta i porast životnih troškova u poslijeratnim godinama doveli su do produbljenja klasnih antagonizama, što se očitovalo i u štrajkovima tog vremena.

Godine 1949. Kanada pristupa u Organizaciju sjeveroatlantskog pakta (NATO), a 1951. tzv. Coombo-planu. U unutrašnjem političkom razvoju dolazi (posebno nakon pokrajinskih parlamentarnih izbora u Quebecu 1976) do velikih rasprava o ustavnom poretku Kanade. Quebečka stranka (Partie Quebecoise) Henrija Levequa došla je na čelo uprave ove pokrajine i objavila da želi ostvariti nezavisni Quebec. Politička borba quebečkih separatista i kanadskih federalista postala je izrazom novih razvojnih problema Kanade, kao složene države.

2.3. Državno uređenje Kanade

Budući da Kanada dosada nema ustava u smislu jedinstvenog osnovnog zakona, to je ona po Zakonu o Britanskoj Sjevernoj Americi (*The British North America Act*) od 1. VII 1867. (s kasnijim izmjenama i dopunama usvojenim u britanskom i kanadskom parlamentu) parlamentarna monarhija - federalna država sa 10 pokrajina i dvije federalne teritorije. Westminsteri statut od 1931. utvrdio je nezavisnost Kanade, koja je član Commonwealtha i u personalnoj uniji s Velikom Britanijom. Razgraničene su savezne i pokrajinske nadležnosti, tako da sve što nije ušlo u nadležnost pokrajina, dolazi pod kontrolu federacije. Već je 1774. Francuzima Kanade zakonom (*Quebec Act*) osigurana vjerska zaštita i pravo upotrebe francuskog građanskog prava. Godine 1969. u saveznim uredima glavnog grada Ottawe i u pokrajimama gdje žive Francuzi uveden je bilingvizam, tj. francuski jezik potpuno je ravnopravan s engleskim (pokrajina Quebec).

2.4. Politički sistem Kanade (vlada, parlament i ustav)

Izvršna vlast formalno pripada monarhu, britanskoj kraljici, koju zastupa generalni guverner Kanade, imenovan na prijedlog kanadske vlade za

³⁵ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1978., str. 243.

vremensko razdoblje od pet godina. Generalni guverner istodobno je vrhovni komandant vojske. On postavlja i razrješava članove vlade, saziva i raspušta parlament, imenuje guvernere te potvrđuje zakone izglasane u oba doma parlamenta. Generalnom guverneru pomaže u radu Tajno vijeće Kanade sastavljeno od članova vlade, kraljevske porodice, predsjednika parlamenta i dr. Stvarna vlast pripada saveznoj vladi, na čelu sa premijerom, a to je redovno vođa većinske stranke u poslaničkom domu. Vlada je za svoj rad odgovorna parlamentu. i zakonodavna vlast formalno pripada suverenoj, a stvarno je vrši federalni parlament, sastavljen od Donjeg doma (*The House of Commons*) i Senata. Poslanike (ukupno 265) biraju na općim i neposrednim izborima za vremensko razdoblje od 5 godina, birači sa navršenom 21 godinom prema utvrđenom ključu. Senatore (ukupno 102) imenuje doživotno generalni guverner, uz saglasnost savezne vlade; njihov broj raspoređen je prema veličini provincija. Senatori obavezno moraju biti 30 godina stari i posjedovati imovinu od najmanje 4000 dolara vrijednosti. Na čelu pokrajina se nalaze guverneri. Oni potvrđuju lokalne zakone, izglasane od strane jednodomnih provincijskih parlamenata i dvodomnog parlamenta Quebeca. Lokalne provincijske vlade odgovorne su za svoj rad pokrajinskim parlamentima. Provincije su podijeljene na grofovije, okruge, kotare, gradske i seoske općine. Sa dva federalna teritorija upravljaju imenovani komesari. Sudsku vlast vrše savezni sudovi (Vrhovni sud i Financijski sud), pokrajinski sudovi (viši sudovi), okružni i niži sudovi.³⁶

2.5. Sudska vlast

Organizacija kanadskog pravosudnog sistema je u funkciji Kanadskog Ustava i Ustavnog Zakona iz 1867.godine. Na temelju tog Zakona, organizacija pravosudnog sistema u Kanadi je podijeljena između savezne, ili nacionalne, državne i deset provincijskih vlada.

Federalna vlada takode ima ovlasti da uspostavi “Opći žalbeni sud za Kanadu i dodatne sudove za bolju upravu i provođenje kanadskih zakona”. Ono što proizilazi iz tih izdvajanja nadležnosti u ustavu je sudski sistem u kojem vlade u provincijama imaju nadležnost da organizuju i finansiraju sudove i imenuju sudije.

Sudovi u Kanadi su organizovani na četiri nivoa. Vrhovni sud Kanade je na vrhu sudske piramide, i u skladu sa svojom ulogom je “generalni žalbeni sud za

³⁶ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1978., str. 244.

Kanadu". Provincijski sud je drugi u hijerarhiji i funkcionise kao drugostepeni sud. Za razliku od sličnog u Sjedinjenim Američkim Državama, Vrhovni sud Kanade djeluje kao nacionalni, a ne samo kao federalni sud ili sud posljednje instance. Treći i četvrti, prema dolje, po nadležnosti su regionalni i tzv. gradski, opštinski sudovi. U Kanadi funkcionise i takozvani Savezni sud i provincijski žalbeni sudovi. Takođe treba pomenuti postojanje jednog žalbenog suda za tri federalne teritorije na sjeveru Kanade, Nort Teritorija, Yukon i Nunavut.

Na dnu hijerarhije su sudovi obično nazivani pokrajinski sudovi. Ti sudovi se organizuju od strane provincija i tom organizacijom se određuje predmet njihove nadležnosti. Obično se to zove saobraćajni division, divizion za manje parnice, porodični division, krivično odjeljenje i tako dalje.

Postoji oko 750 sudskih mjesta u Kanadi. Vrhovni sud Kanade se nalazi u Ottawi ali se rasprave i ročista često vode putem telekonferencija iz objekata na lokacijama širom Kanade. Ovakve sudske aktivnosti su uvezane u zaštićeni satelitski sistem pa se u najnovije vrijeme procesi vode putem linka. Savezni sud sa dva odjeljenja, raspravni odjel i porezni sud, ima svoje stalne poslovnice u dvadeset dva mjesta.

Provincijski i regionalni sudovi su smješteni na više od 700 lokacija. To uključuje i četrnaest stalnih provincijskih i teritorijalnih mjesta i to jedno u svakoj pokrajini i teritoriji, osim Kvibeka i Alberta, koje imaju po dva.

ZAKLJUČAK

Glavna odlika pravnog sistema Sjedinjenih Američkih Država je dualizam federalnih i državnih sudova. Savezno sudstvo je trostepeno. Postoje okružni sudovi kao sudovi prvog stepena, zatim apelacioni sudovi koji sude u drugom stepenu, i Vrhovni sud kao najviša sudska instanca. Praktične koristi nastale usljed razvoja prava u Sjedinjenim Američkim Državama u prvoj polovini XX vijeka su višestruke. Javno-pravne, procesno-pravne, privatno-pravne i poslovno-pravne prakse u Sjedinjenim Američkim Državama imale su velike implikacije na druge pravne sisteme u svijetu. Neke od tema iz praksi iz pravosudnog sistema Sjedinjenih Američkih Država na koje se ugledaju pravni sistemi drugih svjetskih država i izvlače pozitivne zaključke su: Institut hearsay-a, smrtna kazna, dokazi u krivičnom postupku, neoliberalni penitensijarni sistem, normativi, praksa i jurisdikcija porodičnih sudova, vještaci kao svjedoci u krivičnom postupku i dr.

Slično Ustavu SAD, Glava I Ustavnog akta 1982. Kanade sadrži Povelju o pravima i slobodama koja utvrđuje građanska prava i slobode svakog

državljanina Kanade. Glava II garantuje prava domorodačkih naroda.

Mnoga rješenja u pravnom sistemu Sjedinjenih Američkih Država, poslužili su kao obrazac za čitav niz zemalja u svijetu da se konstituišu kao federacije, kao npr. Kanada, ali i druge. Američka iskustva preuzeta su i u Njemačkoj i Austriji, a dijelom su sadržana i u ustavima Indije, Malezije, Nigerije, Kameruna itd.

Ustav Sjedinjenih Američkih Država ima višestruki značaj. On predstavlja najstariji važeći ustav na svijetu. I pored činjenice da je donijet krajem XVIII vijeka, poslije uspješno okončane borbe za nezavisnost, on je prvi u svijetu, u vidu jedinstvenog pisanog akta, utvrdio osnove državnog i društvenog uređenja jedne zemlje, u ovom slučaju američke federacije. Sjedinjene Američke Države su pretvorene u federaciju, odnosno po obliku državnog uređenja postale su federativna (savezna) država. Ustav Sjedinjenih Američkih Država ima dugotrajnu i bogatu historiju jer je ostao nepromijenjiv. Ipak, u praksi se stalno mijenjao i danas najviše slični skupini ideja o političkim i društvenim odnosima u američkom društvu. Uz savezni Ustav Sjedinjenih Američkih Država je najviši pravni dokument federacije i propisuje slijedeće najviše organe vlasti: predsjednika republike, Kongres koji je sastavljen iz Predstavničkog doma i Senata, te Vrhovni federalni sud. Kao organi uprave predviđeni su još i državni sekretari. Odnosi između ovih najviših organa vlasti se osnivaju na načelu podjele vlasti. Formalno-pravno postoji odgovarajuća međusobna organizaciona i funkcionalna nezavisnost triju vlasti - zakonodavne, upravne i sudske.

Predsjednika republike ne bira Kongres niti ga ovaj može opozvati. Predsjednik republike je biran od građana na osnovu posrednih izbora. Njegov mandat traje 4 godine i kroz to vrijeme on je politički neodgovoran što znači da ga ne mogu opozvati ni oni koji su ga birali. Članove Kongresa također biraju građani ali neposredno, time da izborni sistem nije jednak za oba doma. Uostalom, članovi Predstavničkog doma kao i članovi Senata biraju se po izbornim zakonima posebnih jedinica u suglasnosti sa saveznim ustavnim načelnim propisima. I članovi Kongresa su politički neodgovorni, odnosno neopozivi. Suće Vrhovnog suda imenuje predsjednik republike uz saglasnost Senata. Izbor predsjednika Sjedinjenih Američkih Država propisan je u osnovi saveznim Ustavom.

S druge strane, nepisani principi su principi koji su uključeni u Ustav Kanade na osnovu odredbi iz preambule Ustavnog akta 1867. Za razliku od konvencija, oni su pravno važeći. Među prepoznatljivijim ustavnim principima su

federalizam, demokratija, ustavnost, vladavina zakona i poštovanje prava manjina. Drugi principi uključuju postojanje odgovorne vlade, predstavnički sistem, sudsku nezavisnost, parlamentarnu premoć, poštovanje prava i sloboda građana itd.

Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država se može posmatrati kao "permanentna ustavna konvencija" i predstavlja spoj prvostepenog, apelacionog i ustavnog suda. Vrhovni sud prema pozitivnom zakonodavstvu, ima prvostepenu i isključivu nadležnost u svim sporovima između dvije ili više država – članica.

Sloboda govora i štampe smatra se jednim od poznatijih principa američkog pravnog sistema. Tokom XIX vijeka uočava se manja uloga slobode govora i štampe u obliku koji je danas poznat, ali je evidentan u kontekstu pitanja robovlasništva.

Razvoj prava Sjedinjenih Američkih Država imao je refleksije i na šire društvo. Amandmanom XIII ukinuto je ropstvo, amandmanom XIV priznato je pravo građanstva svim licima rođenim u Sjedinjenim Američkim Državama ili naturaliziranim, kao i njihova jednakost pred zakonom. Amandman XV je priznao pravo glasa svim građanima. Sjedinjene Američke Države su 1946. donijele Zakon o upravnom postupku, kojim su koncizno regulisana pitanja opšteg upravnog postupka. U prvoj polovini XX vijeka donešen je i amandman XVIII kojim je uvedena prohibicija alkoholnih pića 1919. godine, a koji je potom ukinut XVI amandmanom iz 1933. godine. Značajan je i amandman XXII kojim je dato biračko pravo ženama 1919. godine, kao i amandman XXIII kojim je uvedeno ograničenje prava da predsjednik bude biran više od dva puta iz 1951. godine.

Za Razliku od SAD-a, Kanada je samo formalna ustavna monarhija sa kraljicom Elizabetom II. kao monarhom. Kraljicu predstavlja generalni guverner, za čiji izbor kruna daje samo formalnu saglasnost. Kanada je takode i konfederacija sa parlamentarnom demokratijom.

Literatura

Enciklopedije i rječnici:

1. Opća Enciklopedija, (Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1982
2. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979.
3. The Encyclopedia Americana, Volume VII, XXII, XXIII, Americana Corporation, New York, 1964.

Knjige, hrestomatije i brošure

1. Bastaić, Konstantin: Opća historija države i prava, Zagreb, 1965.
2. Gjanković, Ingrid: Način izbora predsjednika SAD, Naša zakonitost, Zagreb, 1952.
3. Hazeltine, Harold, Dexter: The influence of Magna Carta on American constitutional development. Magna Carta Commemoration Essays, Royal Historical Society, 1917.
4. Karčić, Fikret: Komparativna pravna historija, Predavanja i pravni tekstovi, Sarajevo, 2007.
5. Kurtović, Šefko: Hrestomatija opće povijesti prava i države, II knjiga, Novi vijek, Zagreb, 2000.
6. Mayers, Lewis: The American Legal System, Harper & Row, New York, 1964.
7. Nuric, Š; Alija, D.: Savremeni pravno-politički sistemi, Univerzitet u Travniku. Pravni fakultet u Kiseljaku Univerziteta u Travniku, 2011.
8. Stjepanović, N.: Ustav SAD sa Deklaracijom nezavisnosti i Ustavom države Njujork, Beograd, 1960.
9. Stanovčić, V.: Atlanska revolucija, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1989.
10. Trnka, Kasim: Ustavno pravo, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.
11. Vranjanac, Dušan: Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država, u: Ćirić, J. (2008). Uvod u pravo SAD, Institut za uporedno pravo, 2008.
12. Zlokapa, Zdravko: Politički sistemi stvoreni da traju: United Kingdom & United States, Banja Luka, 2000.

Članci:

1. Đanković, Dan: Dvostranački sistem u SAD, *Politička misao – časopis za političke nauke*, Zagreb, 1964.
2. Festić, Raifa: Engleski uticaj na razvoj kolonijalnog i ranog prava u Sjedinjenim Američkim Državama. *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu*, XXIII, 1975.
3. Festić, Raifa: Istorijski osvrt na neke specifičnosti američkog prava u odnosu na englesko, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XXX, 1989.
4. Halapić, Edin: Historijski značaj Velike povelje sloboda za anglo-saksonsko pravo. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XLIX, 2006.
5. Imamović, Mustafa: Ustav i povijesni kompromis – Primjer SAD, *Pravna misao*, Sarajevo, br. 3-4, (1991)
6. Mujačić, Mahmut: Američka federacija, *Anali Pravnog fakulteta*, Beograd, br. 4/1991.

Internet:

1. <http://www.supremecourtus.gov/about/constitutional.pdf> (pristup 13.2.2019)
2. <http://www4.law.cornell.edu/uscode/ TITLE 28 > PART IV > CHAPTER 81 > §1251 Original jurisdiction> (pristup 13.2.2019)
3. <http://www.supremecourtus.gov/about/constitutional.pdf> (pristup 13.2.2019)
4. Supreme Court of the U.S. – Rules part III. Jurisdiction on Writ of Certiorari Rule 11. Certiorari to a United States Court of Appeals before Judgment, videti sajt <http://www.law.cornell.edu/rules/supct/11.html>
5. <http://www.supremecourt.gov> (pristup 13.2.2019)

Stručni rad / Professional Paper

Primljen / Received: 16.10.2019.

UDK: 316.422:342.924(497.6)

**MODERNIZACIJA UPRAVNOG SPORA U BOSNI I HERCEGOVINI
MODERNIZATION OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN BOSNIA
AND HERZEGOVINA**

Dženan Alić, MA iur.

Fakultet za upravu
Univerziteta u Sarajevu
alic.dzenan@gmail.com

Selma Talić, BA uprave

Fakultet za upravu
Univerziteta u Sarajevu
selma.talic95@hotmail.com

Sažetak

Upravno-sudsko procesno pravo nastalo je u XX stoljeću, i razvijalo se u zavisnosti od oblika i stepena razvijenosti sudske kontrole rada organa uprave u pojedinim državama. Danas se pravna kontrola njihovog rada vrši preko kontrole upravnih akata, bilo kao unutrašnje (upravne) kontrole, redovne i vanredne (kontrola zakonitosti i cjelishodnosti), bilo putem spoljne odnosno sudske kontrole zakonitosti upravnih akata. Kontrola, također, može biti po službenoj dužnosti vršioca kontrole i po zahtjevu ovlaštenog subjekta da mu se pruži pravna zaštita. Pravo upravno-sudska kontrola pravnih akata uprave najrazvijenija je u onim državama koje su za vršenje izvanjske kontrole rada organa uprave obrazovale posebne upravne sudove (Francuska, Austrija, Njemačka i druge zapadne države). Po uzoru na njih, posebni upravni sudovi u bivšoj Jugoslaviji nastali su 1952. godine. Do tada se sudska kontrola rada organa javne uprave provodila u vrlo ograničenom obimu. Upravni spor je u određenom smislu produžetak upravnog postupka. Kada nadležni organ okonča upravni postupak, a to je onda kada donese konačan upravni akt, protiv kojeg nezadovoljna stranka nema mogućnosti da upotrijebi redovno pravno sredstvo (žalbu), onda nastaje spor između nje i nadležnog organa. Prema tome, upravni spor je spor o zakonitosti upravnog akta nastao između stranaka i nadležnih organa nakon okončanja upravnog postupka.

Ključne riječi: upravni spor, upravni akt, upravni postupak.

Abstract

Administrative-judicial procedural law was created in the 20th century, and it developed, depending on the form and degree of development of judicial control over the work of administrative bodies in certain countries. Today, legal control of their work is done through the control of administrative acts, either as internal (administrative) control, regular and extraordinary (control of legality and integrity), either through external or judicial control of the laws of administrative acts. Control, also, may be ex officio by the controller and, at the request of an authorized entity, to be provided with legal protection. The right to administrative-judicial control of the legal acts of the administration is most developed in those countries that have been trained by special administrative courts (France, Austria, Germany and other Western states) for performing external control over the work of administrative bodies. According to them, special administrative units in the former Yugoslavia were founded in 1952. Until then, the judicial control of the work of the public administration was carried out to a very limited extent. Administrative dispute is, in a sense, an extension of the administrative procedure. When the competent authority finishes the administrative procedure, which is when it adopts the final administrative act, against which the dissatisfied party has no possibility to use a regular legal remedy (appeal), then a dispute arises between it and the competent authority. Accordingly, the administrative dispute is a dispute over the legality of an administrative act between the parties and the competent authorities after the completion of the administrative procedure. law.

Key words: administrative dispute, administrative act, administrative procedure.

1. MATERIJALNI POJAM UPRAVNOG SPORA

Materijalni pojam upravnog spora polazi od karakterističnog materijalno-pravnog obilježja upravnog spora. Najčešće su to predmet i stranka upravnog spora. Predmet upravnog spora označen je kao razlog njegovog vođenja, dok u vezi sa shvaćanjem stranke upravni spor postoji uvijek kada se kao stranka u upravnom sporu pojavljuje uprava.

Shvatanja koja uzimaju predmet spora kao bitan element ističu da je upravni spor onaj spor kojemu je predmet upravni akt; tj. upravni spor postoji kada se pri rješavanju upravnog spora radi o primjeni upravnog prava.

Materijalno shvatanje pojma upravnog spora polazi od toga da upravni spor ima izvjesne sadržinske ili materijalne karakteristike. Upravni spor po materijalnom shvaćanju predstavlja također spornu situaciju koju rješava nadležni sud u kojoj je, bez obzira na broj stranaka u sporu, jedna stranka obavezno organ javne uprave koji se javlja kao donosilac upravnog pojedinačnog akta povodom kojeg je nastao spor.¹

2. FORMALNI POJAM UPRAVNOG SPORA

Za razliku od materijalnog pojma upravnog spora, shvatanja koja određuju učesnike i predmet spora, upravni spor u formalnom smislu uzima karakteristična formalno-pravna obilježja za njegovo definiranje.

Najčešće se formalno shvatanje pojma upravnog spora vezuje za tri formalnopravna elementa i to: prirodu suda koji raspravlja spor, posebnost postupka koji se vodi pred sudom, profil stranaka koje učestvuju u sporu.²

Formalno shvatanje upravnog spora polazi od organizacijskih i formalnih kriterija, imajući u vidu da upravne sporove rješavaju posebni upravni sudovi po posebnom sudskom postupku. Formalni pojam upravnog spora kod nas se ne može prihvatiti s obzirom da upravne sporove rješavaju sudovi opće nadležnosti.

3. OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG SPORA

Osnovna načela upravnog spora nisu eksplicitno utvrđena zakonom o upravnim sporovima kao što je to slučaj u upravnom postupku gdje su načela sadržana odmah na samom početku Zakona o upravnom postupku.³ Upravni spor jeste vid upravno-sudske kontrole u čijem postupku odluku donosi sud, dok upravni postupak ne izlazi iz okvira organa uprave i u njemu je sadržana samo upravna kontrola upravnog akta.

Načela upravnog spora proizlaze iz zakona o upravnim sporovima i ona karakteriziraju spor kao upravno sudski postupak. Načela upravnog spora

¹ Delmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 210.

² Ibid str. 210.

³ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.)

su: načelo zakonitosti, načelo dispozicije stranaka, načelo oslanjanja suda na utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku, načelo suđenja po sucu pojedincu odnosno zbornog suđenja, načelo sudskog odlučivanja u nejavnoj sjednici, načelo pravosnažnosti i obaveznosti upravno-sudskih odluka, načelo o supsidijarnoj i shodnoj primjeni ZUP-a, načelo o upotrebi jezika u postupku i načelo o snošenju troškova postupka.⁴

4. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

Upravni sporovi mogu se podijeliti na prilično veliki broj vrsta, zavisno od cilja i predmeta spora koji se u postupku sudske kontrole upravnog akta ostvaruje. M. Kamarić - I. Festić kao osnovnu podjelu navode tri vrste upravnih sporova, i to: sporove o zakonitosti upravnog akta i sporove pune jurisdikcije, prethodne i naknadne upravne sporove i objektivne i subjektivne upravne sporove.⁵

Opravdana podjela koja obuhvata četiri osnovne vrste upravnih sporova su: spor o zakonitosti upravnog akta odnosno spor za poništenje upravnog akta, spor pune jurisdikcije, prethodni i naknadni upravni sporovi i objektivni i subjektivni upravni sporovi.⁶ Ova podjela uglavnom se zasniva na ovlaštenjima koja sud ima prilikom rješavanja upravnog spora. Ostale vrste koje pojedini autori navode čini se da spadaju u sferu pojmovnog određivanja upravnog spora koji je postojao u ranijem periodu ili koji je vezan za materijalna gledišta koja imaju širi pojam od pojma upravnog sudovanja.

4.1. Spor o zakonitosti upravnog akta

Spor o zakonitosti upravnog akta jeste takav spor u kojem se ocjenjuje samo zakonitost upravnog akta. Smatra se da spor o zakonitosti upravnog akta postoji onda kad je sud ovlašten da ocjeni je li upravno rješenje koje je predmet upravnog spora zasnovano na zakonu. To znači da rješavanje spora nije vezano za suštinu upravne stvari, nego isključivo na davanje ocjene može li upravni akt ostati u pravnom prometu sa svim posljedicama koje takav akt nosi ili akt kao nezakonit treba eliminirati iz pravnog prometa.

Ukoliko sud utvrdi da je upravni akt nezakonit, on će ga poništiti, a organ čiji je akt poništen dužan je donijeti novi upravni akt u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda, kada se radi o stvari u kojoj je potrebno donijeti novi akt.

⁴ Dedić, S. (2001). Upravno procesno pravo, Magistrant Sarajevo, Bihać – Sarajevo

⁵ Kamarić M. – Festić I. (1997). Upravno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo.

⁶ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 213.

4.2. Spor pune jurisdikcije

Spor pune jurisdikcije jeste takav spor u kojem je sud ovlašten, ne samo da utvrđuje je li upravno rješenje zakonito nego rješava i samu upravnu stvar. Sud u donošenju odluke ne ograničava se samo na ocjenu zakonitosti upravnog akta nego ima mnogo šira ovlaštenja.

Sporovi pune jurisdikcije dijele se zavisno od sljedećeg:

- a) Predmet upravnog spora pune jurisdikcije jeste utvrđivanje zakonitosti upravnog akta, što predstavlja njegovu opću karakteristiku, zatim rješava zahtjev za povrat stvari, to donosi odluku o naknadi štete koja je nanesena tužiocu izvršenjem upravnog akta;
- b) Sud sam rješava upravnu stvar i donosi meritornu odluku u vidu presude: To će se dogoditi ako nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donese drugi upravni akt protivan pravnom shvaćanju suda ili koji je protivan primjedbama suda u pogledu postupka, pa tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni upravni akt i, po pravilu, sam riješiti upravnu stvar.⁷ Sud u upravnom sporu može riješiti stvar meritorno i slučaju šutnje uprave.

4.3. Prethodni i naknadni upravni sporovi

Podjela na prethodni i naknadni upravni spor vezana je za postojanje ili nepostojanje upravnog akta protiv kojeg je pokrenut upravni spor.

Prethodni upravni spor predstavlja sudski postupak koji podrazumijeva vođenje spora protiv upravnog akta koji uopće nije donesen.⁸ Ovaj spor nastaje zbog tzv. šutnje uprave i usmjeren je protiv pojedinčnog akta negativne sadržine.

Naknadni upravni spor podrazumijeva vođenje spora protiv donesenog upravnog akta, znači da se upravni spor, de facto i de jure, vodi o njegovoj zakonitosti.⁹ Kod ove vrste sporova postupanje suda uvijek se odvija nakon izdavanja upravnog akta.

⁷ Ibid, str. 216

⁸ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 216.

⁹ Ibid, str. 216.

4.4. Objektivni i subjektivni upravni sporovi

Podjela upravnih sporova na objektivne i subjektivne upravne sporove pojedini autori različito su postavili, zavisno od kriterija koji su uzeti kao osnova za pojedine vrste. Prema jednom mišljenju, prvi kriterij pri podjeli na objektivne i subjektivne upravne sporove vezan je za subjektivne i objektivne pravne situacije.

Nesporno je da se objektivna pravna situacija stvara aktima općeg karaktera. S tim u vezi objektivni upravni spor takva je vrsta spora koja se vodi zbog povrede objektivnog prava odnosno radi zaštite objektivne zakonitosti.

Dakle, pod subjektivnim upravnim sporom podrazumijevamo onaj spor koji kao svoj predmet ima individualni upravni akt. Ova vrsta spora može se pokrenuti tužbom kad je došlo do povrede prava jedne strane u upravnom sporu, a pokrene se od onog lica čija su subjektivna prava ili pravni interesi povrijeđeni pojedinačnim upravnim aktom.¹⁰

5. PREDMET UPRAVNOG SPORA

Zakonske odredbe velikog broja pravnih sistema uglavnom su saglasne da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta.¹¹ Osnovna karakteristika upravnog akta je, da se njim rješava o nekom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, a donose ga organi uprave i ustanove odnosno pravna lica kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja.

Teorija procesnog upravnog prava različito razmatra načine određivanja predmeta upravnog spora. Postoje dva osnovna sistema koja su usmjerena na kontrolu rada organa javne uprave i oblike njihove djelatnosti. To su: sistem generalne klauzule i sistem enumeracije.¹²

Sistem opće ili generalne klauzule jeste sistem preko kojeg se određuje obim sudske kontrole zakonitosti upravnih akata iz svih upravnih oblasti.

Pored sistema generalne (opće) klauzule postoji i tzv. sistem enumeracije ili nabiranja prema kojem se upravni spor može voditi samo protiv upravnih akata koji su izričito navedeni u zakonu. To nabiranje može obuhvatiti kako

¹⁰ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 217.

¹¹ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 9.

¹² Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo,, str. 218.

organe koji donose upravne akte, tako i upravnu materiju odnosno upravnu oblast koju upravno-sudski spor rješava u postupku.

Pored naprijed navedenih sistema u teoriji upravnog prava postoji i treći sistem, a on glasi: sistem opće (generalne) klauzule kombiniran sa sistemom negativne enumeracije. On podrazumijeva da se upravna kontrola sudova može vršiti protiv upravnih akata u svim materijama i bez obzira na organ koji je donio upravni akt, dok zakon samo nabraja upravne materije u vezi s kojima nije dozvoljeno vođenje upravnog spora.

Prema pozitivnom zakonodastvu u Bosni i Hercegovini “upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta,”¹³ kojim se rješava upravna stvar. Zakon određuje upravni akt kao akt kojim nadležni organ rješava o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari.

5.1. Subjekt upravnog spora

Rješavanje upravnih sporova povodom upravnog akta pretpostavlja postojanje određene strukture koja se sastoji iz sljedećih triju elemenata: stranke u upravnom sporu, predmeta upravnog spora i suda koji je nadležan za vođenje postupka u upravnom sporu.¹⁴

Rješavanje upravnih sporova u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj u nadležnosti je kantonalnog suda i okružnih sudova prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice, dok rješavanje upravnih sporova koji su vezani za upravnu djelatnost institucija Bosne i Hercegovine pripada Sudu Bosne i Hercegovine. Sudovi rješavaju upravne sporove u postupcima u kojim sudi sudac pojedinac, a samo izuzetno, kada se radi o složenim predmetima, sudovi sude u vijećima od trojice sudaca, o čemu odlučuje predsjednik vijeća.¹⁵ Sjedište donosioca upravnog akta isključivo određuje nadležnost kantonalnog suda u Federaciji BiH, kao i okružnog suda u Republici Srpskoj, dok je nadležnost Državnog suda Bosne i Hercegovine Zakonom o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ustanovljena pred Sudom Bosne i Hercegovine.¹⁶

¹³ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 8.

¹⁴ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 222.

¹⁵ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), članovi 5. i 6.

¹⁶ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/2002.)

5.2. Stranke u upravnom sporu

U upravnim sporovima kao njegovi obavezni učesnici javljaju se svi oni subjekti koji po bilo kojem osnovu moraju učestvovati u njemu. Prije svega su to: tužilac i tuženi. Oni su obavezni učesnici upravnog spora. Pravno pravilo koje glasi *nemo iudex sine actore* (nema suda bez tužioca), potvrđuje da se bez bez tužitelja i tuženog ne može voditi upravni spor.

1) Tužilac

Zakonodavac je predvidio da u upravnom sporu tužilac može biti građanin, pravno lice i druga lica, ukoliko smatraju da im je pravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.¹⁷

Organ državne uprave, služba za upravu, poslovna jedinica privrednih i drugih društava, naselje ili grupa lica i slično, iako nemaju svojstvo pravnog lica, mogu pokrenuti upravni spor ako mogu biti nosiocima prava i obaveza o kojima se rješavalo u upravnom postupku.

2) Tuženi

Organ protiv čijeg se upravnog akta vodi upravni spor, također je stranka u upravnom sporu koju nazivamo tužena strana ili tuženi u upravnom sporu. Tužena strana u upravnom sporu uvijek je organ kojem se osporava upravni akt. Kao što smo ranije napomenuli, pod pojmom organ prema ZUS-u,¹⁸ podrazumijevaju se organi uprave i institucije Bosne i Hercegovine, uprave i upravne ustanove Federacije i kantona, uprave i upravne ustanove Republike Srpske, uprave i upravne ustanove Brčko Distrikta BiH, gradonačelnik i općinski načelnik i gradske i općinske službe za upravu, kao i institucije koje imaju javna ovlaštenja kad u vršenju javnih ovlaštenja rješavaju u upravnim stvarima.

3) Zainteresirano lice

Zainteresirano lice u upravnom sporu ima položaj stranke kao treća osoba kojoj bi poništenje osporenog upravnog akta neposredno bilo na štetu. Zainteresirano lice uvijek će postojati u upravnom sporu kad je osporenim rješenjem odlučeno o upravnoj stvari koja se tiče dvaju lica ili više njih koja su u upravnom postupku učestvovala sa suprotnim interesima, pa je postupak

¹⁷ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/2002.), član 14.

¹⁸ Ibid, član 17.

okonačan donošenjem osporenog rješenja u korist jedne stranke, a na štetu protivne stranke koja zbog toga navedeno rješenje pobija u upravnom sporu.¹⁹

5.3. Tužba u upravnom sporu

Upravni spor pokreće se tužbom koju podnosi tužilac kao stranka i obavezni učesnik u upravnom sporu. Upravni spor se vodi, isključivo po zahtjevu stranke, što znači da u vezi s tužbom u upravnom sporu važi pravna maksima *ne procedat iudex ex officio* (spor se ne može pokrenuti po službenoj dužnosti) i u tome se ona razlikuje od upravnog postupka koji se vodi i po službenoj dužnosti, a i po zahtjevu stranke.

Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu. Isti zakonski rok važi i za nadležnog javnog pravobranioca, kao i za ombudsmena kada su ovlašteni za podnošenje tužbe ako im je dostavljen upravni akt. U slučaju da im upravni akt kojim je riješena upravna stvar nije dostavljen, tužbu mogu podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci u čiju je korist upravni akt donesen. Tužba se predaje nadležnom sudu neposredno ili mu se šalje poštom preporučeno, može se izjaviti i na zapisnik kod nadležnog suda ili bilo kojeg drugog suda. Dan predaje tužbe pošti preporučeno odnosno dan izjavljivanja tužbe na zapisnik, smatra se danom predaje tužbe nadležnom sudu.

Sama činjenica da se upravni spor nikada ne vodi po službenoj dužnosti, što znači da je angažman suda uvijek iniciran tužbenim zahtjevom stranke, ne znači da "svaka" stranka, bilo fizičko ili pravno lice, ima pravo pokretanja upravnog spora.

Tužba ima svoju formalnu i svoju materijalnu stranu. U tužbi se mora navesti: ime, prezime i mjesto stanovanja odnosno naziv i sjedište tužioca i tuženog, broj i datum upravnog akta protiv kojeg je podnesena tužba, zakonski razlog za pobijanje upravnog akta, kao i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje upravnog akta i potpis podnosioca.²⁰

¹⁹ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 226.

²⁰ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 229.

5.4. Tužba u slučaju „šutnje uprave“

U praksi se događa da organi i institucije s javnim ovlaštenjima ne donesu u roku ili nikako akt koji je stranka tražila. Da bi se takva mogućnost spriječila i osigurala upravno-sudska kontrola rada uprave, zakonom je predviđeno da stranka može pokrenuti upravni spor i kada nadležni organ protiv nje ne donese upravno rješenje u rokovima koji su zakonski određeni.

Ukoliko u zakonskom roku po zahtjevu stranke prvostepeni organ nije donio rješenje protiv kojeg zakonom nije dozvoljena žalba odnosno ako drugostepeni organ nije u roku od 30 ili određenom kraćem roku koji je određen posebnim propisom nije donio rješenje po žalbi niti ga je donio po zahtjevu upravne inspekcije kojoj se stranka obratila, ona može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.²¹

5.5. Postupak suda po tužbi u upravnom sporu

Postupak upravno-sudske kontrole i donošenje odluke o zakonitosti osporenog upravnog akta zahtijeva ispunjenje uvjeta da bi se postupak uopće vodio. Ti su uvjeti formalnopravnog i materijalnopravnog karaktera. Stoga postupak po tužbi u upravnom sporu može teći u dvije faze: prethodni postupak po tužbi i redovni postupak po tužbi.

Svrha prethodnog postupka po tužbi u upravnom sporu je upravo u tome da se utvrdi postojanje formalnoprocesnih pretpostavki podnesene tužbe, od čega zavisi nastavak postupka u upravnom sporu. To znači da se u ovoj fazi upravno-sudskog postupka razmatra elementarna formalnoprocesna podobnost osporenog upravnog akta za ocjenjivanje njegove zakonitosti.

Kada razmotri ispravnost tužbe u pogledu potpunosti, urednosti, blagovremenosti, dopuštenosti i izjavljenosti od ovlaštenog lica, sud ima sljedeće mogućnosti: odbaciti tužbu ili poništiti upravni akt bez dostavljanja tužbe na odgovor.

1) Odbacivanje tužbe

Odbacivanje tužbe predstavlja ovlaštenje suda da onemogući pokretanje i vođenje postupka u upravnom sporu iz formalnih razloga. Nadležni sud će

²¹ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 10.

rješenjem odbaciti tužbu²², razloga koji su zakonom određeni, a to su: da je tužba neblagovremena, bilo da je prijevremena ili da je zakasnjela ili je podnesena od neovlaštenog lica, da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt, da je očigledno da se upravim koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu, da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla izjaviti žalba, ali da žalba nije izjavljena, da je riječ o stvari o kojoj se prema odredbama ZUS-a, ne može voditi upravni spor i da već postoji pravomoena sudska odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.²³

5.6. Rješavanje upravnog spora

Zakonitost upravnog akta ocjenjuje se u granicama tužbenog zahtjeva na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Stoga sud nije vezan razlozima podnošenja tužbe.

Zavisno od toga kakvo činjenično stanje utvrdi, u odnosu ono koje je prethodno utvrđeno u upravnom postupku, sud će uvažiti tužbu i poništiti osporeni upravni akt, odnosno, odbit će tužbu kao neosnovanu. Sud će presudom odbiti tužbu kao neosnovanu ukoliko nađe da tužbeni zahtjev nije opravdan, a samim tim nije zasnovan na zakonu.

Sud je u konkretnom slučaju ovlašten odbiti tužbu kao neosnovanu, isto kao što je ovlašten tužbu uvažiti i poništi pobijani upravni akt.

Rješavanje upravnog spora zasniva se na sljedećim načelima: sud rješava spor na osnovi činjenica koje su utvrđene od organa u upravnom postupku,²⁴ zakonitosti upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe i pri tom je vezan razlozima iz tužbe,²⁵ sud rješava spor u nejavnoj sjednici,²⁶ upravni spor se rješava presudom.²⁷

²² Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 25.

²³ Kamarić M. – Festić I. (1997). Upravno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 33.

²⁵ Ibid, član 34.

²⁶ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 28.

²⁷ Ibid, član 36.

Ukoliko sud ustanovi da je tužba i tužbeni zahtjev zasnovan na zakonu i da je, stoga, upravni pojedinačni akt koji se tužbom pobija, nezakonit, sud će donijeti presudu kojom se poništava takav upravni pojedinačni akt.

U svim slučajevima u kojima ne odlučuje presudom, sud donosi rješenje. Protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba se ne može izjaviti.

- 1) Rješavanje upravnog spora na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku

U vezi s rješavanjem upravnog spora na osnovu činjenica koje su utvrđene od upravnog organa, sud cijeni zakonitost osporenog upravnog akta sa stanovišta materijalnopravne i formalnopravne zakonitosti. Formalnopravna zakonitost vezana je za pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje.

Ukoliko se dispozitiv osporenog rješenja sastoji iz dvije tačke ili više njih, a tužbom se osporava zakonitost samo u pogledu pojedinih tačaka, sud će se ograničiti samo na te tačke koje je tužilac obuhvatio tužbenim zahtjevom.

Presudom kojom se poništava upravni akt, sud ne rješava spor meritorno, nego se ponštavanjem upravnog akta nalaže organu uprave kako da ispravi ustanovljene nedostatke. Sud se ne izjašnjava o spornom pravnom pitanju, nego ulazi u analizu materijalnopravne strane upravnog akta. Upravni organ ima zadatak otkloniti nedostatke i donijeti novo rješenje koje će biti zakonito.

Sud može sam utvrđivati činjenice, nakon što, donese presudu kojom poništava upravni akt. Na osnovu činjenica koje bude sam utvrdio, sud će riješiti upravni spor ukoliko ustanovi: da bi poništenje upravnog akta i ponovno vođenje upravnog postupka za tužioca moglo izazvati štetu koja bi se teško mogla popraviti,

- 1) da je na osnovu javnih isprava i drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onoga kako je utvrđeno u upravnom postupku;
- 2) da je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi.

Presuda koju donese sud riješit će upravni spor meritorno. To znači da se presudom biti riješeno i sporno pravno pitanje. Zakonodavac je ovlastio sud da sam riješi upravnu stvar, samo ukoliko podaci upravnog postupka pružaju pouzdan osnov za rješenje upravnog spora i ukoliko to dozvoljava priroda upravne stvari. Upravni spor se ipak ne rješava kao spor pune jurisdikcije, imajući u vidu, da su za takve sporove potrebna posebna stručna znanja.

- 2) Zakonitosti upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe i pri tom je vezan razlozima iz tužbe

Zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama tužbenog zahtjeva koji je rezultat stranačke maksime koja važi u upravnim sporovima. Tužbenim zahtjevom tužilac traži poništavanje upravnog akta u cijelosti ili samo u onom dijelu u kojem tužiocu nije priznato određeno pravo u onom obimu u kojem je on to tražio.

Pravo ili pravni interes stranke moraju biti utvrđeni od suda. Taj činilac može biti naveden u tužbi kao razlog pobijanja upravnog akta.

Sud nije njim vezan i kada razlog uopće nije naveden, sud će tužbu uzeti u postupak. Isto će postupiti sud ako tužilac u tužbi zahtijeva poništavanje upravnog akta u cijelosti ili djelimično, a rješenju koje se tužbom osporava postoje razlozi ništavnosti. Sud će takav akt oglasiti ništavnim.

- 3) Sud rješava spor u nejavnoj sjednici

Rješavanje upravnog spora u nejavnoj sjednici podrazumijeva da sud rješava spor bez prisustva tužioca i tuženog, odnosno zainteresiranog lica.

Također, ukoliko sud sam utvrđuje činjenično stanje, ni tada nije dužan zakazati i održati usmenu raspravu, nego svoju odluku može donijeti na nejavnoj sjednici.

Bez obzira što je odlučivanje u upravnom sporu na nejavnoj sjednici pravilo, a usmena rasprava izuzetak, stranke mogu zatražiti da prisustvuju nejavnom rješavanju ili da se u predmetu održi javna rasprava samo u tužbi ili u odgovoru na tužbu.²⁸

- 1) Presuda kojom se tužba odbija — to su one presude koje se donose kad tužbeni zahtjev nije zasnovan na zakonu odnosno kad je tužba neosnovana ili neopravdana.
- 2) Presuda kojom se tužba usvaja i poništava se upravni akt u cijelosti ili djelimično — to su presude koje se donose kad je tužbeni zahtjev opravdan odnosno kad je zasnovan na zakonu, kao i presude u slučaju „šutnje uprave”.

²⁸ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 11/05 /02.03.2005.), član 28.

5.7. Rješavanje upravnog spora u slučaju „šutnje uprave“ državnog organa

Kad je tužba podnesena iz razloga „šutnje uprave” odnosno kada upravni akt nije donesen po zahtjevu stranke odnosno po žalbi stranke, to se po zakonu smatra kao da je zahtjev odnosno žalba odbijena, pa ukoliko sud nađe da je tužba opravdana i da je podnesena nakon što se stranka zahtjevom obratila organu upravne inspekcije, pa taj organ nije reagirao u roku od 30 dana, presudom će uvažiti tužbu i istovremeno odrediti u kojem smislu će nadležni organ donijeti rješenje.

6. SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU

Rješenja i presude jesu dvije vrste odluka kojim se autoritativno, meritorno i konačno odlučuje o tužbenom zahtjevu u upravnim sporovima.

U krivičnom i parničnom postupku rješenjem se po pravilu odlučuje o pojedinim procesnim pitanjima, a samo izuzetno i meritorno. U upravnom postupku rješenjem se odlučuje meritorno, tj. rješava se sam predmet postupka. U upravnom postupku rješenje je odluka kojom se odlučuje o stvari koja je predmet upravnog postupka.

Konačno rešenje koje donosi državni organ ili samoupravna organizacija ili zajednica u vršenju javnih ovlaštenja u upravnom postupku ima sve osobine upravnog akta u smislu ZUS-a i može biti predmetom upravnog spora pod uvjetima iz toga zakona. U upravnom sporu sud donosi dvije vrste odluka, a to su: rješenja i presude.

7. RJEŠENJE U UPRAVNOM SPORU

Sud u upravnom sporu donosi rješenje u slučajevima kad se upravni spor okončava bez donošenja odluke o zakonitosti upravnog akta. Rješenje kojim se okončava trajanje upravnog spora donosi se u dva slučaja:

- a) kad se tužba odbacuje kao neuredna i zbog formalnih nedostataka. Radi se o tužbi koja je podnesena neblagovremeno, bilo da je zakašnjela, bilo da je preuranjena ili je očigledno, da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt ili se osporenim aktom ne dira u pravo tužioca ili se mogla protiv osporenog akta izjaviti žalba odnosno ako se radi o aktu protiv kojeg se ne može voditi upravni spor ili je ista upravna stvar ranije pravosnažno riješena.

- b) kad obustavlja postupak, odnosno, u slučaju kad tužilac odustane od tužbe, bilo da se povuče iz upravnog spora, bilo u slučaju kad tuženi organ uprave u toku trajanja upravnog spora izmijeni osporeni upravni akt ili donese novi upravni pojedinačni akt s kojim je stranka zadovoljna.²⁹

8. PRESUDA U UPRAVNOM SPORU

Klasifikacija presuda u upravnim sporovima vrgi se u skladu s dva načela, a to su: s obzirom na uspjeh tužioca u upravnim sporovima i s obzirom na sadržaj pravne zaštite u upravnim sporovima.

- a) *Presude u upravnim sporovima, s obzirom na uspjeh tužioca u upravnim sporovima*, dijele se na dvije vrste i to: presude u kojima se odbija tužbeni zahtjev i presude u kojima se usvaja tužbeni zahtjev.

Presude u kojima se tužbeni zahtjev odbija jesu takve presude u kojima je tuženi zahtjev nije opravdan jer nije zasnovan na zakonu. Ovom vrstom presuda tužbeni zahtjev odbija se kad je tužba neosnovana. Kod donošenja ove vrste presuda sud u upravnom sporu cijeni, je li donesen upravni akt ili se radi o šutnji uprave. Sud može donijeti presudu iz dva razloga. Prvi je, kad sud nađe da osporenim upravnim aktom nije povrijeđen zakon na štetu tužioca, pa u tom slučaju donese presudu kojom odbija tužbu kao neosnovanu.³⁰

- b) *Presude u upravnim sporovima, s obzirom na sadržaj pravne zaštite u upravnim sporovima* - za razliku od parničnog postupka u kojem se vrši klasifikacija presuda, u upravnim sporovima to nije uobičajeno.

9. VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke donesene u upravnom sporu jeste vanredno pravno sredstvo koje stranka može upotrijebiti protiv odluke zbog povrede zakona ili drugog propisa ili zbog povrede pravila zakona u postupku koja je mogla utjecati na rješenje stvari pred nadležnim sudom.³¹ Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke stranka predaje se onom sudu koji je donio odluku protiv koje se ulaže ovo vanredno pravno

²⁹ Delmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 243.

³⁰ Delmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 244.

³¹ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/2002.), član 49.

sredstvo zbog povrede zakona ili nekog drugog propisa.³²

Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke predaje se onom sudu protiv čije odluke se podnosi zahtjev, u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci sudske odluke. O zahtjevu za vanredno sudske odluke odlučuje nadležni sud u vijeću od trojice sudija. Zahtjev mora sadržavati označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže, zatim razloge i obim u kojem se predlaže preispitivanje.

O zahtjevu za vanredno preispitivanje sudske odluke nadležni sud rješava u nejavnoj sjednici, ispituju pobijanu odluku samo u granicama zahtjeva i povreda zakona, odnosno propisa koji je u odluci primijenjen.

Povodom zahtjeva za vanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu, nadležni sud je ovlašten da donese: rješenje kojim odbacuje zahtjev ili presudu kojom odbija ili uvažava zahtjev.

Ponavljanje postupka jeste vanredno pravno sredstvo koje se ulaže protiv presuda i rješenja u upravnom sporu kojim je postupak okončan pred nadležnim sudom. Ponavljanjem postupka provjerava se zakonitost odluke koju je donio sud u upravnom sporu odnosno u postupku upravno-sudske kontrole. Razlozi za ponavljanje postupka određeni su zakonom. Da bi se moglo zatratiti ponavljanje postupka, stranka mora podnijeti tužbu najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je saznala za razlog ponavljanja.

10. OBAVEZNOST PRESUDA IZ UPRAVNIH SPOROVA

Obaveznost presuda iz upravnih sporova proizilazi iz same uloge suda koji vrši kontrolu upravnih akata. Pri tome, sud može okončati upravni spor presudom koja je pravosnažna i obavezujuća. To je presuda koja jednako važi za sva lica tj. za državne organe i građane, bilo fizičke ili pravne osobe, organizacije, kao druge subjekte učesnike u upravnom sporu. Obavezna snaga sudske presude proizlazi iz njenog normativnog karaktera u kojem dominantnu ulogu ima obilježje autoritativnosti upravnog pojedinačnog akta kojim se završava upravni spor. S ovim, opći akt ne gubi svoj značaj, s obzirom da presuda u upravnom sporu predstavlja normu iz zakona koja je primijenjena na konkretan slučaj. Razlika je u tome, što kako kaže I. Krbek: „pravomoćnost se primjenjuje u pravilu u vezi sa određenom subjektivno-objektivnom situacijom, a ne apstraktno radi formalističke važnosti upravnog

³² Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.), član 42.

akta pod svaku cijenu". Obavezujuća pravosnažna presuda ostvaruje svoje pravno djelovanje u sljedećim slučajevima:

- 1) odbijanjem tužbe;
- 2) uvažavanjem tužbe i poništavanjem osporenog upravnog akta;
- 3) uvažavanjem tužbe i rješavanjem same upravne stvari.

Ako je tužba odbijena, tužioca obavezuje akt koji je u sporu pobijao i dužan je da po njemu postupi. To znači da pobijani upravni akt stiče pravosnažnost i tuženi organ ne smije donositi drugi akt u istoj upravnoj stvari. U slučaju odbijanja tužbe tužilac je dužan da postupi po rješenju upravnog organa koji je bio predmet upravnog spora, ukoliko to rješenje nije već ranije izvršeno, odnosno, ukoliko je osporenim upravnim aktom odbijen neki njegov zahtjev. Podnosilac povodom iste pravne stvari može ponovo, neograničeno mnogo puta, tražiti izdavanje novog upravnog akta. Zahtjev koji je odbijen iluzorno je tražiti pod istim uvjetima jer će ishod upravnog postupka i upravnog spora biti ponovno isti.

U slučaju da je tužba uvažena i osporeni akt poništen i nije potrebno od tuženog organa uprave donositi novi upravni akt, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, pa se tužilac nalazi u istoj onoj situaciji u kojoj je bio i prije donošenja upravnog akta. U pitanju je situacija, kada je tužilac tražio od državnih organa uprave priznanje izvjesnog prava i kada je u tom slučaju bio odbijen poništenim upravnim aktom.

S obzirom, da je sudskom presudom bilo konstatovano da je državni organ pogrešno primijenio pravne propise, novim upravnim aktom ustanovljene greške moraju biti otklonjene. Taj akt zamjenjuje onaj koji je poništen i to, po pravilu s danom donošenja poništenog upravnog akta. Kada tužilac poništi osporeni upravni akt, ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležni organ ga je dužan donijeti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Nadležni organ je pri tome vezan pravnim shvatanjima suda i primjedbama suda u pogledu postupka.

11. NAČELA KOJA NEDOSTAJU U ZAKONU U UPRAVNIM SPOROVIMA BiH

Zakon ne obuhvata Načelo izjašnjavanja stranke, koji obuhvata da, prije donošenja presude, sud mora svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka, kao i o svim činjenicama i pravnim

pitanjima koja su predmet upravnog spora. Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrđivati, ali sud nije vezan tim prijedlozima.

Zakonom nije predviđeno da se u toku upravnog spora, stranke obavještavaju o toku spora i da imaju pravo razgledavanja spisa predmeta. Zakonom se treba dozvoliti obavještavanje o toku spora i razgledavanje spisa predmeta po odobrenju suca pojedinca, te da o svome trošku imaju pravo umnožiti akte iz spisa, osim akata koji su označeni određenim stepenom tajnosti.

Zakon o upravnim sporovima BiH nije obuhvaćeno načelo prava na pošteno suđenje, te samim tim, stranka se ne može pozvati na Zakon, već se poziva na Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Načelo usmene rasprave nije definisano Zakon o upravnim sporovima. U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.

12. KOMUNIKACIJA IZMEĐU ORGANA I STRANKE U UPRAVNOM SPORU

Zakon o upravnim sporovima predviđa znatno veću i potpuniju zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, te njihovu pravnu sigurnost. Zakonom je propisana nadležnost upravnih sudova da samostalno utvrđuju i provode usmene rasprave te da saglasno tome donose reformacijske, a ne samo kasatorne odluke.

Zbog složenosti sporne stvari, ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, Sud može riješiti da se održi usmena rasprava.³³

Predviđeno je upravno sudovanje u dva stepena, što znači da stranke imaju mogućnost podnošenja žalbe protiv odluka upravnih i to kako zbog pravnih pitanja (bitne povrede prvostepenog i/ili pogrešne primjene materijalnog prava), tako i zbog činjeničnih pitanja (pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja).

U gore navedenim načelima, Zakon ne obuhvata Načelo izjašnjavanja stranke, koji obuhvata da, prije donošenja presude, sud mora svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka, kao i o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Stranke

³³ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj:19/02) član 29.

mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrđivati, ali sud nije vezan tim prijedlozima.

13. PRAVNA ZAŠTITA OD ŠUTNJE ADMINISTRACIJE

U praksi se događa da organi i institucije s javnim ovlaštenjima ne donesu u roku ili nikako akt koji je stranka tražila. Da bi se takva mogućnost spriječila i osigurala upravno-sudska kontrola rada uprave, zakonom je predviđeno da stranka može pokrenuti upravni spor i kada nadležni organ protiv nje ne donese upravno rješenje u rokovima koji su zakonski određeni.

Nesporna je činjenica da su navedena kašnjenja uzrokovana mnogobrojnim faktorima: nedovoljnom informatiziranošću sistema, slabom kadrovskom popunjenošću, nagomilanim spisima ili u nekim slučajevima jednostavnom nesposobnošću, lijenošću pa i korumpiranošću primjenjivača norme i te do uspješnih ubrzavanja postupaka može doći samo ukoliko se svi navedeni problemi uklone.

14. PRIMJENA I EVOLUCIJA UPRAVNOG PUNE JURISDIKCIJE

Polazeći od osnovnih teorijskih opredjeljenja upravnog spora pune jurisdikcije u našem pravu, pokušava se ukazati na značaj potrebe smjelijeg i češćeg korištenja ustanove pune jurisdikcije i novih rješenja u zakonodavstvu, koja bi potaknula efikasnije ostvarivanje ciljeva upravnog spora pune jurisdikcije i pridonijela efikasnijoj pravnoj zaštiti.

Motiv za to: brže rješavanje sporova, sudska praksa mora započeti s liberalnijim tumačenjem potrebe tužbe i preko tužbenog petita, po vlastitoj inicijativi, pretvarati sporove o zakonitosti u sporove pune jurisdikcije.

Jednak bi motiv trebao inspirisati sudsku praksu i pri prekoračenju zabrane, da se upravni sporovi rješavaju na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Sud treba i sam utvrđivati činjenično stanje.

15. REFORMA UPRAVNOG SPORA POD UTICAJEM SUDSKE PRAKSE

Za uspješno rješenje ovog problema neophodno je razmatrati različite modele organizacije upravnog spora u nekim evropskim državama te pokušati odgovoriti na pitanje da li postoji jedinstveni evropski model institucionalne

organizacije upravnog sudstva. Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnoj organizaciji ovoga pravnog instituta uveliko zavisi efikasnost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave. Tako naprimjer, neki pravni teoretičari sa pravom ukazuju kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utiče na službenu osobu organa koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pažnju kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenja zakonitog rješenja.

Prema tome, već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utiče u pravcu zaštite prava građana i pravnih osoba, ali isto tako i na osiguranje zakonitosti u radu tijela državne uprave, drugih državnih tijela i drugih pravnih osoba koje na temelju javnih ovlaštenja rješavaju o pravima i obavezama u upravnim stvarima.

ZAKLJUČAK

Upravni spor je spor o zakonitosti upravnog akta nastao između stranaka i nadležnih organa nakon okončanja upravnog postupka. U ovom slučaju stranka smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu. Upravni spor može nastati i onda ako zakonom ovlašteni državni organ (a to je tužilac ili pravobranilac) smatra da je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist stranke, a na štetu javnog interesa, na štetu teritorijalne zajednice ili ustanove, pa zatraži od nadležnog suda da to ispita. Osnovna načela upravnog spora nisu eksplicitno utvrđena zakonom o upravnim sporovima kao što je to slučaj u upravnom postupku gdje su načela sadržana odmah na samom početku Zakona o upravnom postupku.

Zakon o upravnim sporovima predviđa znatno veću i potpuniju zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, te njihovu pravnu sigurnost. Zakonom je propisana nadležnost upravnih sudova da samostalno utvrđuju i provode usmene rasprave te da saglasno tome donose reformacijske a ne samo kasatorne odluke. Zakon ne obuhvata Načelo izjašnjavanja stranke, koji obuhvata da, prije donošenja presude, sud mora svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka, kao i o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrđivati, ali sud nije vezan tim prijedlozima. Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnoj organizaciji ovoga pravnog instituta uveliko zavisi efikasnost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave. Čini se da je reforma upravnog spora u našoj zemlji neminovna, a o njoj se

već duže vrijeme i raspravlja. Posebno aktuelno pitanje koje će imati ključni uticaj na reformu upravno sudskog prava prvenstveno zavisi od koncepta institucionalne organizacije upravnog sudstva. Reforma upravnog spora mora se posmatrati u svjetlu nastojanje naše zemlje da ispuni uslove za prijem u Evropsku uniju što podrazumijeva usklađivanje nacionalnih propisa sa unapred usaglašenim nadnacionalnim standardima i modelima.

Literatura

Knjige:

1. Dedić, S. (2001). Upravno procesno pravo, Magistrat Sarajevo, Bihać - Sarajevo
2. Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo
3. Kamarić M.; Festić I. (1997). Upravno pravo, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo

Pravni akti:

1. Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ , broj 11/05 /02.03.2005.)
2. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/2002.)
3. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda („Službeni glasnik BiH” broj: 6/99)

