

Maida Behrem-Stojanov*

Neposredni izbori načelnika opština u BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Izbor općinskih načelnika u Federaciji BiH
 - 2.1. Izbor gradonačelnika
3. Izbor načelnika opština u Republici Srpskoj
 - 3.1. Opoziv načelnika opštine u RS-u
 - 3.2. Izbor i opoziv gradonačelnika u Republici Srpskoj
4. Iskustva sa opozivom načelnika opština
5. Zaključne napomene

1. Uvod

Bosna i Hercegovina posljednjih godina prolazi kroz stalne reforme. One nisu zaobišle ni oblast lokalne samouprave. Dok je u zemljama zapadne i centralne Evrope lokalna samouprava reformirana od druge polovine prošlog vijeka u skladu sa sveopštom demokratizacijom društva, tako da je općinama, po principu decentralizacije, davano sve više nadležnosti i samostalnosti, u BiH se dugo godina održavao upravo suprotan model. Opštine u BiH su u periodu od nekoliko desetljeća pretvorene u produženu ruku države. Tako su postale politički i ekonomski potpuno zavisne od države i sve više su se udaljavale od građana¹.

Zakonodavna reforma oblasti lokalne samouprave u BiH je vođena u duhu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i učinjeni su značajni naponi u pravcu unapređenja lokalne demokratije i njenog usklađivanja sa Poveljom² tako što su jedinice lokalne samouprave sve više orijentirane ka građanima, za koje nema prepreka da od običnih administrativno-teritorijalnih jedinica postanu snažne lokalne zajednice, odnosno da postanu efikasnije i efektivnije u smislu vršenja javnih usluga prema građanima. Bosna i Hercegovina je primljena u Vijeće Evrope 24. jula 2002. godine, postavši 44. članica ove organizacije. Lista obaveza koju je u roku od dvije godine nakon prijema BiH dužna izvršiti odnosi se i na Provedbu Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi. To predstavlja važan dio procesa približavanja BiH EU integracijama i

* Autorica je diplomirani pravnik i menadžer za odnose s javnošću u CCI-u.

¹ Z. Zlokapa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija i razvoj*, Banja Luka 2009, s. 33.

² Uticaj Standarda upravljanja kvalitetom na povećanje učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, www.civilnodrustvo.ba, *Izveštaj o napretku BiH u 2010.godini*, Radni dokument osoblja Komisije, Evropska komisija, Brisel 09. 11. 2001. godine.

uspostavljanja funkcionalne evropske države. Svaka država, potpisnica Povelje je obavezna da, prema članu 12. poštuje najmanje 20 stavova Dijela I Povelje, od kojih barem 10 mora biti među sljedećim stavovima: član 2, član 3 stav 1 i 2, član 4. stav 1, 2, 4, član 5, član 7 stav 1, član 8 stav 2, član 9 stav 1, 2, 3, član 10 stav 1, i član 11.

Bosna i Hercegovina se obavezala na poštivanje svih članova Dijela I Povelje o lokalnoj samoupravi.³

Povelja se sastoji iz tri dijela. U prvom dijelu su upravo postavljeni osnovni principi lokalne samouprave, te je naglašena potreba za njenim zakonskim ili ustavnim temeljem. U ovom dijelu se definiše obim ovlaštenja lokalnih organa vlasti, ali i ograničenje nadzora od strane viših organa vlasti, što je možda, pored osiguranja adekvatnih finansijskih sredstava, i najvažnija odredba. Prvi dio Povelje također sadrži jako bitne odredbe koje se odnose na pravo udruživanja i pravo na saradnju lokalnih organa vlasti zbog zajedničkih interesa, te pravo na korištenje pravnih sredstava za zaštitu lokalne samouprave. Povelja obavezuje na primjenu osnovnih pravila kojima se garantira finansijska, administrativna i politička samostalnost, kroz koju se zapravo demokratija testira prema stepenu samouprave lokalnih organa vlasti. Iako je za strane potpisnice Povelje obavezno poštivanje barem 20 od 30 principa iz Prvog Dijela, uključujući 10 od 14 glavnih principa, potpisnicama je omogućeno da pristupe novim obavezama kada to bude prihvatljivo i ostvarivo za njih, obzirom da je konačan cilj Povelje u stvari poštivanje svih njenih odredbi.

Novim entitetskim zakonima 1999. u Republici Srpskoj⁴ i 2004. i 2008. u Federaciji BiH⁵, uveden je isti model lokalne samouprave za područje cijele države. Iako je novi model uveo različite mehanizme i sredstva kojima je zajednički cilj povećanje efikasnosti javne uprave na lokalnom nivou, u nastavku će biti analiziran jedan aspekt, uvođenje neposrednog izbora načelnika općina. On je sada povjeren građanima i trebao bi biti u funkciji jačanja demokratije. Neposredno biranje općinskih načelnika od strane građana izjednačava demokratske temelje na kojima počiva legitimitet općinskog vijeća i legitimitet općinskog načelnika. Načelnike i vijećnike biraju građani neposredno na izborima. Iako je predviđeno da izvršni organ lokalne samouprave, tj. načelnik općine bude u funkciji zakonodavnog organa i da provodi odluke koje općinsko vijeće usvoji, što je u skladu sa konceptom lokalne samouprave prema Evropskoj Povelji o lokalnoj samoupravi⁶, on u okviru svojih nadležnosti izrađuje i podnosi vijeću na usvajanje sve najvažnije dokumente⁷, uključujući i budžet kao glavni alat javne politike jedne općine. Politika općine je tako u najvećem dijelu u rukama načelnika. On sve više ovladava političkim prostorom svoje zajednice. Ne čudi stoga zainteresiranost političkih stranaka da za ovu funkciju kandidiraju politički lojalne kadrove. Time bi stavili pod kontrolu sveukupna politička i ekonomska zbivanja u općinama. Međutim, direktni izbor općinskih načelnika od strane građana na izborima, obavezuje ih da primarno budu odgovorni građanima, a puno manje

³ Čl. 3 Uredbe o ratifikaciji Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. l. RBiH*, br. 31/94.

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi RS, *Sl. gl. RS*, br. 35/99, koji je prestao da važi sa usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi RS, *Sl. gl. RS*, br. 101/04.

⁵ Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 21/08. Ovim zakonom je prestao da važi Zakon o direktnom izboru općinskog načelnika u FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 20/04 kojim je omogućeno građanima FBiH da na Općinskim izborima neposrednim putem biraju načelnika općine.

⁶ Čl. 3 Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi.

⁷ Čl. 15 Zakon o principima lokalne samouprave FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 49/06.

političkim strankama kojima pripadaju i koje su ih kandidirale za ovu funkciju. Zbog toga su pojedine političke stranke (HDZ BiH, SDA) bile vrlo oprezne (iako su inicijativu CCI-a u početku svi deklarativno podržali, neizvjestan je bio rezultat usvajanja Amandmana CIV na Ustav FBiH i Zakona o neposrednom izboru općinskih načelnika sve do samog kraja) jer su bili svjesni da gube ključne poluge u lokalnim zajednicama u dotadašnjem načinu izbora općinskih načelnika.

Nakon što je zakonima omogućeno građanima da neposredno biraju načelnike općina na lokalnim izborima u BiH, 2004. su započeli i problemi na relaciji vijećnika u općinskim vijećima i neposredno izabраниh načelnika. Problemi su bili izraženiji ukoliko je bilo riječi o općini u čijem vijeću niti jedna stranka ne bilježi značajnu prednost nad drugima, nego je ono po svom sastavu bilo politički šaroliko. S druge strane, dovoljna je jedna trećina vijećnika općinskog vijeća ili 10% registriranih birača da iniciraju postupak opoziva načelnika, a ukoliko ova inicijativa bude prihvaćena većinom glasova od ukupnog broja vijećnika, općinsko vijeće donosi odluku o prihvatanju inicijative opoziva načelnika i sprovodi se postupak u kojem građani odlučuju tajnim glasanjem.⁸

Najeklatantniji primjer nesaradnje lokalnog parlamenta i načelnika općine je zabilježen u Opštini Foča. U ovoj općini, kao i u još devet njih u BiH pokrenuta je inicijativa i održan referendum za smjenu općinskog načelnika⁹ na osnovu Odluke Skupštine Opštine Foča o izglasavanju nepovjerenja načelniku opštine donesene 25. februara 2007. godine. Uprkos rezultatima referenduma, kroz koje su građani izglasali nepovjerenje, načelnik je nastavio obnašati svoju funkciju, jer je Centralna Izborna Komisija odlučila da je referendum nezakonit uz obrazloženje da svi birači nisu imali mogućnost ostvariti svoje biračko pravo. Ovo je kasnije potvrdio i Apelacioni odjel Suda BiH, odlučujući po žalbi Skupštine Opštine Foča¹⁰. Problemi u međusobnim odnosima Skupštine Opštine i načelnika Opštine Foča su nastavljeni kroz cijelu 2007. budući da Skupština nije usvojila budžet koji je načelnik u nekoliko navrata predlagao. Tako je došlo do blokiranja računa, podizanja tužbe protiv Opštine¹¹, Odluke o privremenom financiranju, koja podrazumijeva sredstva samo za najosnovnije poslove, bez mogućnosti ulaganja u kapitalne projekte i razvoj opštine, zbog čega su ispaštali svi građani Opštine Foča.

Dugotrajno održavanje ovakve situacije neminovno predstavlja problem sam po sebi, budući da ono vodi ka slabljenju efikasnosti rada lokalne vlasti, kao i zapostavljanju interesa lokalnog stanovništva. Sve to nije u skladu sa Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi, po kojoj

⁸ Čl. 6 Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. FBiH*, br. 21/08.

⁹ Odluke o održavanju referenduma u periodu 2005-2008. godine donijele su Skupštine/Vijeća Opština/Općina: Glamoč, Foča, Istočni Drvar, Bosanska Krupa, Čelinac, Vlasenica, Čajniče, Novi Grad, Bosanski Novi, Kalesija/Osmaci. Izvor: *Odnos načelnika i skupština*, <http://www.cci.ba> očitavanje 15. 06. 2011.

¹⁰ Izvor: <http://www.idoconline.info/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=328734>, očitavanje 20. 06. 2011.

¹¹ *Zbog neusvajanja budžeta, 1. jula je blokiran opštinski račun. Poslije toga je, na prijedlog republičkog Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu, republičko Pravobranilaštvo kod Suda Trebinje, pokrenulo tužbu protiv opštine Foča. Okružni sud Trebinje je 26. jula ove godine deblokirao račun opštine i naložio privremeno finansiranje do konačnog usvajanja budžeta za 2007. godinu.* Izjava Lutvije Šukalo, predsjednika Skupštine opštine Foča, *Glas Srpske*, 18. 10. 2007.

lokalna samouprava upravo podrazumijeva upravljanje javnim poslovima u interesu lokalnog stanovništva i na osnovu vlastite odgovornosti.¹²

2. Izbor općinskih načelnika u Federaciji BiH

U parlamentarnom sistemu šefa izvršne vlasti bira zakonodavno tijelo, dok u predsjedničkom sistemu šefa izvršne vlasti biraju građani neposredno, ili na neki drugi način koji je vrlo sličan neposrednom. Parlamentarni sistem vlasti podrazumijeva da vlada i njen predsjednik za svoj rad odgovaraju zakonodavnom tijelu, koje im može izglasati nepovjerenje, te ih smijeniti, dok u predsjedničkom sistemu to nije slučaj¹³.

Koristeći se ovom analogijom i upoređujući sistem državne vlasti sa sistemom na lokalnom nivou, u FBiH se odnos načelnika, kao izvršnog organa lokalne vlasti i općinskog vijeća, kao zakonodavnog tijela postepeno mijenjao u smjeru preuzimanja elemenata predsjedničkog sistema državne vlasti. Drugim riječima, izbor načelnika od strane općinskog vijeća koje je imalo pravo da načelnika bira i smijeni, zamijenjen je modelom neposrednog biranja od strane građana. To je trebalo da doprinese povećanju odgovornosti načelnika prema građanima, a time i povećanju efikasnosti javne uprave, ali i jačanju izvršne vlasti u općinama.

Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. BiH je postala složena država sastavljena od dva entiteta Federacije BiH i Republike Srpske¹⁴, u čiju nadležnost je došla i lokalna samouprava.

Do usvajanja Zakona o neposrednom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH¹⁵ izbor načelnika općina je bio u rukama općinskog vijeća.¹⁶ Ono je time obezbijedilo dominaciju nad radom načelnika. Članove Vijeća su birali građani neposredno na Općinskim izborima, opskrblivši si tako demokratski legitimitet, dok je načelnik općine bio posredno biran od strane Vijeća, što je utjecalo na njegov demokratski legitimitet.

Vijeće je biralo, ali i imalo pravo da opoziva načelnika općine. Bez obzira na pravo opoziva, Vijeća su ga rijetko koristila, a načelnici su postepeno izrastali u najmoćnije političke figure na lokalnom nivou.¹⁷

Zakon o izravnom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH iz 2004.¹⁸ koji je prestao važiti sa usvajanjem Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH¹⁹ građani su dobili pravo da direktno, na Općinskim izborima, biraju načelnika svoje općine. Načelnikom bi postajao kandidat koji dobije najveći broj glasova birača upisanih u Centralni birački spisak u toj općini.

¹² Čl. 3 Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi.

¹³ Vidi Ć. Sadiković, *Politički sistemi*, Sarajevo 2004. (treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje), ss.144-146 i 202 i dalje, 208.

¹⁴ Opći okvirni sporazum za mir u BiH, Aneks IV, čl. 1 st. 3.

¹⁵ *Sl. nov. FBiH*, br. 20/04.

¹⁶ Zakon o osnovama lokalne samouprave, *Sl. nov. FBiH*, br. 06/95 je u čl. 18 odredio da će se pitanje organa jedinica lokalne samouprave, kao i još neka bliže odrediti kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi.

¹⁷ Zlokapa (bilj 1), s. 57.

¹⁸ *Sl. nov. FBiH*, br. 20/04.

¹⁹ *Sl. nov. FBiH*, br. 21/08.

Neposredan izbor načelnika općina u FBiH rezultat je sveobuhvatne javno-zagovaračke kampanje koju su vodile organizacije civilnog društva, pod geslom daljeg jačanja demokratije i povećanja odgovornosti načelnika općina u odnosu na građane, dakle, u odnosu na do tada primarnu i jedinu odgovornost načelnika ka političkim strankama.

Istraživanja nevladine organizacije Centri Civilnih Inicijativa su pokazala da je čak 80% građana FBiH preferiralo neposredan u odnosu na do tada posredan izbor općinskih načelnika²⁰. Političke stranke nisu lako povjerile ovaj izbor građanima i njihovom političkom prosuđivanju, čak iako se u pravilu načelnik bira sa listi koje predlažu političke stranke i koalicije, jer sudbina ovog zakona nije bila izvjesna sve do samog čina glasanja u oba doma Parlamenta FBiH.

Osim kandidata političkih stranaka, koalicija, grupe građana, u izbornu trku za načelnika općine mogu se prijaviti i nezavisni kandidati. Uslovi koje moraju ispuniti kandidati političkih stranaka i koalicija za načelnika općine kad je u pitanju izvršavanje ovjere za učestvovanje na izborima se gotovo ne razlikuju u potrebnom broju prikupljenih potpisa u odnosu na nezavisnog kandidata. Nezavisni kandidat za načelnika općine, da bi ovjerio svoje učestvovanje na izborima, treba da prikupi 100 potpisa birača upisanih u Centralni birački spisak u općini u kojoj broj registrovanih birača prelazi 1000, dok kandidati političkih stranaka i koalicija trebaju prikupiti također 100, odnosno 200 potpisa, u zavisnosti od toga da li je broj registriranih birača manji ili veći od 10.000. Ukoliko je broj registriranih birača u općini manji od 1000, uslovi za ovjeru učestvovanja na izborima su isti za sve kandidate, odnosno potrebno je prikupiti 5% potpisa birača upisanih u Centralni birački spisak za izbore za općinsko vijeće, odnosno skupštinu opštine i za načelnika općine.²¹

Mandat načelnika traje četiri godine i vezan je za mandat saziva općinskog vijeća.²² Načelniku općine u FBiH, kao i drugim izabranim članovima organa vlasti, prema Izbornom zakonu BiH mandat prestaje na nekoliko načina koji, između ostalog, podrazumijevaju podnošenje ostavke, smrt, gubljenje poslovne sposobnosti²³. Novina koja je došla sa neposrednim izborom načelnika općina, je da načelnika mogu opozvati građani koji su ga i izabrali na tu poziciju²⁴. Inicijativu za opoziv načelnika mogu pokrenuti općinsko vijeće i građani i to putem 1/3 vijećnika općinskog vijeća, ili 10% registriranih birača na području općine,²⁵ a odluka o pokretanju opoziva načelnika donosi se većinom glasova od ukupnog broja vijećnika u općinskom vijeću. Budući da je neposredno izabran od strane birača, birači sada mogu pokrenuti i postupak za opoziv načelnika, ukoliko nisu zadovoljni njegovim radom. Međutim, kako bi pokrenuli postupak opoziva, građani se moraju opskrbiti sa najmanje 10% potpisa registriranih birača te općine. Primjetno je da je broj potpisa potrebnih za pokretanje postupka opoziva načelnika mnogo veći u odnosu na broj potpisa potrebnih za podnošenje kandidature.²⁶ Ovo se može protumačiti kao izraz stava da

²⁰ *Odnos načelnika i skupština*, <http://www.cciba>, očitavanje 18. 06.2011.

²¹ Čl. 4.4 i 4.8 Izbornog zakona BiH, *Sl. gl. BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

²² Čl.4 Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 21/8.

²³ Čl. 1.10 Izbornog zakona BiH, *Sl. gl. BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

²⁴ Čl. 6 Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 21/8.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ 100 potpisa je potrebno u opštini koja nema više od 10.000 registriranih birača, odnosno svega 1%, ili 200 potpisa za općine koje imaju više od 10.000 registriranih birača, odnosno ne više od 2%, te 5% u općinama u kojima broj registriranih birača ne prelazi 1.000.

pokretanje inicijative za opoziv načelnika može dovesti do stalne ugroženosti njegove pozicije. Jer, relativno je lako prikupiti 100, 200 ili 50 potpisa koliko je potrebno za pokretanje postupka opoziva u općini koja broji 1000 registrovanih birača. Zaključujemo da bi na ovaj način načelnik većinu svog vremena morao provoditi baveći se isključivo održavanjem na poziciji, dok bi mu manji dio vremena ostao za obavljanje poslova iz njegove nadležnosti.

Inicijativu za opoziv načelnika općine može pokrenuti i 1/3 vijećnika općinskog vijeća. Bez obzira na činjenicu da li je inicijativa za opoziv potekla od birača ili od vijećnika, općinsko vijeće je obavezno da sve inicijative za pokretanje opoziva načelnika stavi na dnevni red naredne sjednice općinskog vijeća, a da bi se pokrenuo postupak opoziva načelnika, inicijativa treba da bude podržana većinom glasova od ukupnog broja vijećnika u općinskom vijeću.

Naredni korak u ovom postupku jeste izjašnjavanje birača o prijedlogu za opoziv i to tajnim glasanjem. Samo ukoliko prijedlog za opoziv podrži natpolovična većina građana, koja je glasala, prestaje mandat načelnika.²⁷ Nema, međutim, zakonske odredbe kojom bi se spriječila mogućnost da većina u općinskom vijeću (naročito ako je različita od političke orijentacije načelnika općina) zloupotrijebi ovo svoje ovlaštenje za političke obračune.

Rezultati istraživanja koje je provela nevladina organizacija CCI su pokazali da 89% načelnika općina, kao i 71% vijećnika i nevladinih organizacija, te 78% medija smatra da odgovornost za trošenje resursa i zastoje u radu lokalne samouprave, kao posljedica referenduma, treba biti značajnije adresirana prema vijećnicima.²⁸ Radi se o utrošku javnih sredstava, ali i pratećim problemima poput smanjenja efikasnosti rada općinske vlasti za vrijeme organiziranja referenduma. Ovo se mora povezati sa odgovornošću ključnih subjekata u opisanom procesu.

2.1. Izbor gradonačelnika

Lokalna samouprava se ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave²⁹. Općina, kao jedinica lokalne samouprave, uspostavlja se zakonom.³⁰ Grad, kao jedinica lokalne samouprave se uspostavlja ili Ustavom, kao što je to slučaj sa Mostarom i Sarajevom, ili federalnim zakonom koji se donosi na osnovu sporazuma o udruživanju dvije ili više opština ili na osnovu odluke opštinskog vijeća, u kom slučaju se zahtijeva ispunjenje dodatnih zahtjeva- najmanje 30.000 stanovnika, odnosno, da u gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika.³¹ U FBiH status grada, u smislu jedinica lokalne samouprave za sada imaju samo Grad Mostar i Grad Sarajevo, u kojima se gradonačelnici biraju posredno, od strane vijećnika u Gradskom vijeću. Status Grada Sarajeva je regulisan Ustavom BiH, Ustavom FBiH, Ustavom Kantona Sarajevo, entitetskim i kantonalnim Zakonima o lokalnoj samoupravi, Statutom Grada Sarajeva i on je bio predmet mnogih analiza, diskusija i inicijativa. Mi ćemo se ovdje samo osvrnuti na činjenicu da gradonačelnika Sarajeva ne biraju građani neposredno, na Općinskim izborima, nego biva izabran od strane članova Gradskog vijeća³². U skladu sa Statutom Grada Mostara, koji je 2004.godine nametnuo Visoki predstavnik

²⁷ Čl. 6 Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH, *Sl.nov. FBiH*, br. 21/08.

²⁸ *Odnos načelnika i skupština*, <http://www.cci.ba/download/docs/>, očitavanje 21. 06. 2011.

²⁹ Zakon o principima lokalne samouprave FBiH, *Sl. nov. FBiH*, br. 49/06.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² VI.A Amandman XVI na Ustav FBiH, Gradske vlasti, *Sl. nov. FBiH*, br.13/97.

za BiH, i koji je u kontinuitetu predmetom analiza i kritika od strane političkih subjekata, građani Grada Mostara jedini u FBiH (odnosno u cijeloj BiH)³³ ne biraju neposredno svog gradonačelnika. Gradonačelnik mora biti neko od izabраних vijećnika za Gradsko vijeće Grada Mostara i biraju ga vijećnici dvotrećinskom većinom.³⁴ Interesantno je ovdje spomenuti da je Mostar bio bez gradonačelnika više od godinu dana, zbog nepostizanja dogovora vodećih političkih stranaka oko kandidata za ovu funkciju.

Osim Mostara i Sarajeva, u kojima građani ne biraju gradonačelnika neposrednim putem i Gradonačelnika Brčko Distrikta, koji je ujedno i jedan od članova Vlade Distrikta, bira Skupština Distrikta u skladu sa Statutom Brčko Distrikta BiH³⁵.

3. Izbor načelnika opština u Republici Srpskoj

Za razliku od Federacije BiH, građani Republike Srpske su mnogo ranije, još 1999. godine dobili zakonsko pravo da neposrednim putem biraju načelnike svojih opština³⁶. Tačnije, u vrijeme kad je izvršna funkcija u opštinama u RS-u povjerena jednom inokosnom organu - načelniku, njen izbor je prepušten građanima.³⁷

Upravo je zakonsko rješenje izbora načelnika opština u Republici Srpskoj korišteno kao argumentacija za uvođenje istog modela u zakonodavstvo Federacije BiH, kako bi građani BiH imali izjednačena prava u oba entiteta kada je u pitanju izbor načelnika opština³⁸. Već spomenuto zastupanje modela direktnog izbora, kao onog koje je na višem stupnju u procesu demokratizacije društva, od strane organizacija civilnog društva, je išlo u prilog tezi da je potrebno mijenjati model u FBiH, a ne ovaj u RS-u.

Kao i u FBiH, načelnik opštine u RS-u je biran na 4 godine mandata.³⁹ U početku, do usvajanja Zakona o neposrednom izboru, prestanku mandata i opozivu načelnika u FBiH, ova funkcija bila je povezana sa lokalnom skupštinom, tako da načelnik djelimično zavisi od nje. Podsjećamo, načelnika općine je biralo općinsko vijeće, što je podrazumijevalo i s tim usklađene linije odgovornosti, odnosno – načelnik je odgovarao lokalnoj skupštini za svoj rad. S druge strane, u RS-u je odmah, po usvajanju Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a u 1999. godini uveden model neposrednog biranja načelnika opština na Opštinskim izborima od strane građana RS-a, bez prelaznog perioda vezivanja načelnika za lokalnu skupštinu.

Već je spomenut problem koji se pojavio sa usvajanjem zakona koji su omogućili građanima da neposredno biraju načelnike opština na lokalnim izborima u BiH. On se odnosio na odnose između načelnika i lokalnih skupština u BiH. Utvrđeno je da je na ovoj relaciji bilo sve više problema kako je vrijeme odmicalo, a s godinama je rastao i broj inicijativa za opoziv načelnika

³³ Pored birača u Gradovima Sarajevo i Istočno Sarajevo, koji ipak biraju neposredno načelnike svih sarajevskih općina.

³⁴ Statut Grada Mostara, Sl. gl. Grada Mostara 12/4.

³⁵ Član 46, Prečišćeni tekst Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BDBiH, br. 2/10, Član 3. Zakona o Vladi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BDBiH, br. 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08.

³⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Sl. gl. RS, br. 101/04.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Inicijativa br. 24 (mjesečnom izdanju besplatnih novina nevladine organizacije Centri Civilnih Inicijativa), Banja Luka decembar 2004.

³⁹ *Ibid.*

2005. godine je bila jedna inicijativa, 2006. godine dvije, da bi u 2007. godini bilo čak 7 inicijativa za opoziv načelnika opštine⁴⁰. Pored problema finansijske prirode, građani su primijetili da se u opštinama u kojima glasaju protiv opoziva načelnika ništa ne promijeni nakon održanog referenduma na relaciji načelnik – skupština⁴¹. Ovo opet akcentira već spomenuti problem nepostojanja odgovornosti za provođenje postupka opoziva načelnika.

Vlada RS je u periodu mart-april 2008. godine ovaj problem pokušala riješiti ukidanjem prava građanima da neposredno biraju načelnike i unošenjem modela posrednog izbora, odnosno da odbornici u skupštinama opština biraju načelnika koji će njima i odgovarati za svoj rad. No, to nije naišlo na odobravanje javnosti, posebno nevladinih organizacija i medija, jer je shvaćeno kao korak nazad u procesu demokratizacije društva. Sve je rezultiralo povlačenjem ove inicijative iz procedure.

3.1. Opoziv načelnika opštine u RS-u

Uslovi za pokretanje inicijative za opoziv načelnika opštine u Republici Srpskoj su jednaki onima u Federaciji BiH, s tim da krug osoba koje inicijativu mogu pokrenuti u Republici Srpskoj, pored 10% registriranih birača u toj opštini i jedne trećine odbornika, proširen i na udruženja građana⁴². Međutim, da bi inicijativa koja dolazi od udruženja građana mogla da bude pokrenuta, kumulativno mora biti ispunjen i uslov koji se odnosi na prikupljene potpise, odnosno nju treba da podrži 10% birača upisanih u birački spisak opštine.⁴³ To se objektivno svodi na dva moguća načina pokretanja inicijative za opoziv načelnika, kao što je to slučaj i u FBiH.

Za pokretanje postupka opoziva, kao i u općinama u FBiH, inicijativa treba da bude podržana većinom od ukupnog broja odbornika, nakon čega se, u roku od 30 dana od donošenja odluke skupštine, birači izjašnjavaju o prijedlogu za opoziv neposrednim i tajnim glasanjem

Samo ako se natpolovična većina građana registriranih za izbore izjasni za opoziv, prestaje mandat načelnika. Za razliku od FBiH, ovdje su uslovi za prestanak mandata mnogo strožiji, u FBiH dovoljno je da se za opoziv izjasni natpolovična većina građana koja glasa.

3.2. Izbor i opoziv gradonačelnika u Republici Srpskoj

Pored Banja Luke i Istočnog Sarajeva, koji imaju status grada prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji RS⁴⁴ i u Republici Srpskoj, kao i u Federaciji BiH, posebnim zakonom status grada može steći i druga opština. Međutim, za razliku od Grada Mostara i Grada Sarajevo, u kojima građani ne biraju gradonačelnika neposrednim putem, gradonačelnik Grada Banja Luke⁴⁵ bira se na neposrednim i tajnim izborima u skladu sa zakonom i Statutima ovih gradova⁴⁶, baš kao i

⁴⁰ *Odnos načelnika i skupština*, <http://www.cci.ba/download/docs/>, očitavanje 18. 07. 2011.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Čl. 45 Izbornog zakona RS, *Sl. gl. RS*, br.34/02.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Sl.gl. RS*, br. 69/09.

⁴⁵ Grad Banja Luka u svom sastavu nema opština.

⁴⁶ Čl. 60 Zakona o lokalnoj samoupravi RS, *Sl. gl. RS*, br. 101/04 i 42/05.

načelnici opština. Međutim, gradonačelnika grada Istočno Sarajevo⁴⁷, bira gradska skupština.⁴⁸ Uslovi za pokretanje inicijative za opoziv gradonačelnika Banja Luke i načelnika su jednaki, tj. potrebno je da inicijativu pokrene ili jedna trećina odbornika u Skupštini grada, ili 10% birača upisanih u Birački spisak grada, ali je za prestanak mandata gradonačelnika potrebno da se za opoziv izjasni natpolovična većina od broja birača koji su izašli na glasanje za opoziv.⁴⁹ Ovaj uslov je, kad su načelnici opštine u pitanju, strožiji⁵⁰. S druge strane gradonačelnika Istočnog Sarajeva, na inicijativu 1/3 odbornika Gradske skupštine, ili udruženja građana, opoziva natpolovična većina od ukupnog broja odbornika u Skupštini grada.⁵¹

4. Iskustva sa opozivom načelnika

Inicijativa za opoziv načelnika se može pokrenuti, na jedan od tri (dva) načina u Republici Srpskoj, ukoliko načelnik svoju funkciju ne vrši u skladu sa zakonom i ne provodi odluke skupštine.⁵² U FBiH, pored opisana dva načina pokretanja inicijative, zakonom je samo propisano da inicijativa mora biti obrazložena⁵³. Većina medijskih izvještaja koji su pratili procese opoziva načelnika u pojedinim općinama, kao razloge pokretanja inicijative navode nezakonit rad načelnika i nepoštivanje odluka vijeća/skupštine. Međutim, interesantno je da, prema istraživanju nevladinih organizacija, provedenom u 10 općina u kojima je u periodu 2005-2008. godine pokrenuta inicijativa za opoziv načelnika⁵⁴ većina ispitanih načelnika i vijećnika, ali i nevladinih organizacija, smatra da ključni razlog pokretanja inicijative za opoziv zapravo leži u političkom odnosu vijeća i načelnika.⁵⁵ Ova teza brine s obzirom na činjenicu da 92% anketiranih vijećnika u 10 općina nije bilo iz iste političke stranke kao i načelnik čiji se opoziv inicirao⁵⁶.

Ističe se primjer Opštine Foča, primjer koji je već spominjan u kontekstu problema oko usvajanja budžeta i naravno kao jedna od opština u kojoj je pokrenut proces za opoziv načelnika. Ovo je opština u kojoj su proces opoziva načelnika pokrenuli odbornici koji nisu iz iste političke stranke kao načelnik. Načelnik ne samo da nije na kraju opozvan, nego je godinu poslije, ponovo dobio povjerenje građana, te i sada obnaša funkciju načelnika te opštine.

⁴⁷ Područje Grada Istočno Sarajevo čine opštine: Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo.

⁴⁸ Izborni zakon RS, *Sl. gl. RS*, br. 34/02.

⁴⁹ Čl. 52 Zakona o Gradu Banja Luka, *Sl. gl. RS*, br. 6/97.

⁵⁰ Potrebno je da za opoziv glasa natpolovična većina registriranih birača u toj općini.

⁵¹ Izborni zakon RS, *Sl. gl. RS*, br. 34/02.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Čl. 6 Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. FBiH*, br. 21/08.

⁵⁴ Istraživanjem su obuhvaćene općine: Čelinac, Bosanska Krupa, Kalesija/Osmaci, Glamoč, Čajniče, Foča, Novi Grad, Istočni Drvar, Teslić i Vlasenica.

⁵⁵ 65% anketiranih načelnika, 36% anketiranih vijećnika je navelo probleme na relaciji vijeće – načelnik kao ključne razloge pokretanja inicijative za opoziv načelnika općine.

⁵⁶ *Odnos načelnika i skupština*, <http://www.cci.ba/download/docs/>, očitavanje 18. 07. 2011.

5. Zaključne napomene

Mogućnost da direktno biraju načelnike u svojim opštinama obezbijedila je biračima da mogu konkretizirati svoju volju na lokalnim izborima. To bi trebalo djelovati stimilirajuće na zainteresiranost građana BiH za Općinske izbore. Stranački i nezavisni kandidati su ovim rješenjem u oba BH entiteta stavljeni u ravnopravan položaj, jer se za obje kandidature, kao uslov za njihovu pravovaljanost, traži određeni broj potpisa birača, zavisno od broja stanovnika općine u FBiH, odnosno opštine i grada u RS-u. Ovo otvara šansu mnoštvu kandidatura, većoj konkurenciji i temeljitijem pristupu birača prilikom donošenja odluke. Na Općinskim izborima 2004. godine u BiH, koji su bili i prvi izbori na kojima su građani cijele BiH birali načelnike opština neposredno, ovjereno je 809 kandidata za poziciju općinskog načelnika, od čega su 32 kandidata bile žene. Tri nezavisna kandidata su izabrana za općinskog načelnika. Ono što je posebno interesantno i što potkrepljuje tezu o stimilirajućem efektu direktnom izboru načelnika opština je činjenica da je u velikom broju opština, poput Tuzle, Novog Sarajeva, Bihaća, Banja Luke, Trebinja, Teslića i dr. kandidat za načelnika opštine iz određene političke stranke dobio više glasova od političke stranke koja ga je kandidovala. Kuriozitet je da je u par općina za načelnika izabran kandidat koji je pred same izbore bio smijenjen od strane vijeća/skupštine.

Da se proces otvorio i da birači, prije svega, biraju određenu, konkretnu osobu na poziciju načelnika, možda se najjasnije vidi na primjeru Općine Bosanski Petrovac, u kojoj je na Općinskim izborima 2008. godine za načelnika izabran kandidat stranke koja se tek pojavila u političkom miljeu i nije postigla neke rezultate u ostatku države, a i u Vijeće te općine je ušlo svega tri od sedamnaest vijećnika.

Međutim, još nedovoljno razvijena politička kultura u lokalnim zajednicama ne omogućava funkcionalan suživot centara moći sa jednakim demokratskim legitimitetom, posebno u općinama u kojima načelnik nema osiguranu podršku većine u predstavničkom tijelu. Posljedice takve političke situacije su brojne, a znaju završiti i sa inicijativom za opoziv načelnika, koje znaju dovesti i do izjašnjavanja građana o opozivu na referendumima, koji u opštini sa cca 50.000 stanovnika košta blizu milion KM, što ide na teret ionako loših javnih usluga.

Dodamo li ovome činjenicu da je postojeći prag potrebnih glasova odbornika za donošenje odluke za pokretanje postupka opoziva načelnika takav da je dovoljno da ga podrži 50% odbornika plus 1, zaključujemo da to i nije pretjeran problem kako za političke stranke sa bolje ostvarenim rezultatima, ali ni za manje koalicije na lokalnom nivou.

Neposredan izbor čelnika izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave danas je prisutan u nizu zemalja Evropske Unije, poput Grčke, Slovenije, Italije, dijelu Austrije, tačnije u 5 saveznih država Austrije. Još uvijek je teško kod nas do kraja sagledati objektivno kako su se obilježja modela neposrednog izbora načelnika odrazila na karakter lokalne samouprave.

Centralni princip Povelje o lokalnoj samoupravi koji i definiše karakter lokalne samouprave je princip supsidijarnosti. On je jedan od osnovnih principa i u raspodjeli nadležnosti između Evropske unije i država članica. Princip supsidijarnosti je ključan za razumijevanje svih procesa koji se dešavaju na podržavnom nivou, a on podrazumijeva da javne poslove načelno treba da obavljaju one vlasti koje su i najbliže građanima.

Opštine u BiH nemaju velikog uticaja na situaciju u državi, što je suprotno orijentaciji savremenih evropskih država u kojima lokalna samouprava dobija sve veće značenje, a opštine

prolaze kroz fazu „ukrupnjavanja“ kako bi bile sposobne preuzimati nadležnosti, prema principu supsidijarnosti. Sigurno da će dalja reforma lokalne samouprave morati ići u ovom pravcu, ali ono što nas interesuje je opravdanost i usklađenost neposrednog izbora načelnika opština sa karakterom lokalne samouprave definisanim u Povelji. U državi kakva je BiH, u kojoj je skoro svaka pora društva kontaminirana politikom, uključujući i oblasti koje u većini evropskih zemalja spadaju u izvorne poslove lokalnih organa vlasti, smatram da je uvođenje instituta neposrednog izbora načelnika opština u BiH izuzetno pozitivan korak i da je zapravo usaglašen sa ovim principom, ali i dosljedno prati princip podjele vlasti na lokalnom nivou. U odnosu na raniji sistem izbora načelnika, koji se može posmatrati i na način dekoncentracije vlasti, koja i dalje ostaje u polugama državne vlasti, kroz dominantan utjecaj političkih stranaka kojima su načelnici jedino bili odgovorni, ovaj sistem onda predstavlja izvjesno rasterećenje države. On omogućuje demokratsku kontrolu, od strane onih koji su mu najbliži, u kojem građani za načelnika biraju svoje komšije, kolege, osobe koje poznaju.

S druge strane, dva narodna legitimiteta, koja crpe i vijeća/skupštine i načelnici, odnosno njihove odgovornosti i nadležnosti trebaju biti jasnije precizirani, i u smislu funkcioniranja jedinice lokalne samouprave, ali i u smislu posezanja za mehanizmom opoziva načelnika.

Iz navedenih primjera nameće se preporuka zakonodavcu da poveća prag za donošenje odluke o pokretanju inicijative za opoziv načelnika i da umjesto 50% + jedan glas, bude utvrđena 2/3-većina od ukupnog broja vijećnika/odbornika. Ovo bi onda podrazumijevalo i potrebu za pokretanjem šire rasprave među političkim subjektima, a to bi tražilo i bolju i precizniju elaboraciju razloga za opoziv načelnika. Pitanje legitimnosti skupštine/vijeća, u slučaju da građani na referendumu daju podršku načelniku bi također uozbiljilo čitav proces, umanjivši mogućnost za politički obojene postupke opoziva načelnika.

Također, kao logično rješenje nameće se, i to je prihvaćeno u Republici Hrvatskoj, da se referendum ne smije raspisati prije proteka roka od 12 mjeseci od ranije održanog referenduma po istom pitanju. Odnosno, ukoliko su građani bili protiv opoziva načelnika na prethodnom referendumu, vijećnici moraju tu volju građana poštovati, te pronaći način da sarađuju u interesu građana makar godinu dana.

Građani na Općinskim izborima biraju i načelnike općina i članove općinskih vijeća. Oni dijele demokratski legitimitet, ali i odgovornost za funkcionisanje lokalne zajednice nakon izbora. Zakonska rješenja trebaju uvoditi mehanizme koji bi utjecali na povećanje odgovornosti na obje strane.

Rezime

Važan dio procesa približavanja BiH EU integracijama i uspostavljanja funkcionalne evropske države odnosi se na prihvatanje koncepta lokalne samouprave utvrđenog Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je ratificirala i naša država. Reforma lokalne samouprave u BiH je proces koji i dalje traje, a on će morati dati i odgovore na mnogobrojne probleme na relaciji općinsko vijeće – općinski načelnik.

Obzirom da u BiH politika igra odlučujuću ulogu u skoro svakoj oblasti, uključujući i one koje u većini evropskih država spadaju u izvorne poslove lokalnih organa vlasti, neposredan izbor općinskih načelnika je pozitivan korak. On omogućuje demokratsku kontrolu, od strane onih koji su mu najbliži, u kojem građani za načelnika biraju svoje komšije, kolege, osobe koje poznaju.

S druge strane, dva narodna legitimiteta, koja crpe i vijeća/skupštine i načelnici često su sukobljena i prepreka su funkcioniranju općine. Potrebno je jasnije precizirati njihove odgovornosti i nadležnosti i posezanje za mehanizmom opoziva načelnika kako bi se povećala odgovornost na obje strane.

Summary

Accepting the concept of local selfgovernment determined by the European Charter of local self-government, which B&H ratified, is an important part of the EU integration process. The reform of the local self-government is an ongoing process which will have to give answers to many questions and problems with regard to the relations between mayors and municipal councils.

Since the politics play the most important role in most fields of life in B&H, including the ones that in most European countries belong originally to the local authority, direct election of mayors is a positive step. It gives control to the citizens, who are closest to the mayors, and who are enabled now to elect the mayor amongs their neighbors, colleagues, friends etc.

On the other hand, the two legitimacy, that both, the municipal councils and the mayors derive from the people, are often in conflict, which stands in a way for normal municipality/city functioning. Their responsibilities and authorities should therefore be very clarified as well as the usage of the mayor's recall procedure, in order to increase the responsibility on both sides.