

I. UVODNI I METODOLOŠKI DIO

1.1. Uvod

Dejtonskim mirovim sporazumom uspostavljena je Bosna i Hercegovina sa današnjim ustavnim uređenjem, na demokratskim temeljima i najvišim međunarodno priznatim ljudskim pravima i slobodama građana. Bosna i Hercegovina, kao sljedbenik Republike Bosne i Hercegovine, je formirana kao složena državna zajednica *sui generis*, te zajednica dvaju entiteta sa značajnim obilježjima njihove državnosti i jednog distrikta. Pozitivnim ustavnim uređenjem i na osnovu njega donesenim zakonima, kako onim na nivou države, tako i zakonima na entitetskim nivoima, pa i nižim – kantonalnim, odnosno u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, stvoren je i specifičan sistem organizacije organa uprave u Bosni i Hercegovini. Ovakva unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine svakako je rezultat kompromisa triju konstitutivnih naroda, Srba, Bošnjaka i Hrvata, i njihovih legitimnih interesa da putem složene državne zajednice izraze oblik svoje autonomne državnosti. Upravo izgradnja društveno političkog okvira Bosne i Hercegovine kao složene državne zajednice prihvatljive za sve njene narode, pretpostavlja prihvatanje evropskog obrasca življenja, gdje svaki kolektivitet ima mogućnost na samostalno razvijanje u okviru zajedničke države. Naime, savremeni politički sistemi potvrđuju da se samostalnošću kolektiviteta ne slabi nego baš suprotno jača politička zajednica u kojoj se takva samostalnost ostvaruje¹. Na ovim, savremenim principima uspostavljena je i organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini, kako zakonodavne, tako i izvršne (upravne) i sudske. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine metodom enumeracije propisuje nadležnosti države Bosne i Hercegovine. Sve ono što nije u nadležnosti države, u nadležnosti je entiteta. Dakle, u Ustavu Bosne i Hercegovine su sadržane dvije vrste nadležnosti: nadležnosti zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine i nadležnosti njenih entiteta. Zaključak je nedvosmislen: Ustav Bosne i Hercegovine prihvatio je rješenje po kome je pretpostavka nadležnosti ustanovljena u korist entiteta. Taksativno pobrojani poslovi koji su u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine podsjećaju dijelom na poslove koje obavljaju organi Evropske unije.

Državna vlast u Bosni i Hercegovini počiva na sistemu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Navedenu trodiobu vlasti nalazimo, pored državnog, i na

¹ Stevan Lilić i drugi, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2002.

entitetskom nivou. U pogledu ustavnih rješenja odnosi između Bosne i Hercegovine i entiteta počivaju na principu potpunog razgraničenja nadležnosti, tako da između njih ne dolazi do uspostavljanja hijerarhijskih odnosa. Dakle, ova dva nivoa vlasti se ne mogu posmatrati kao viši i niži organi. Međutim, kompromisni način uređenja vlasti u Bosni i Hercegovini dovodi do izvjesnih teškoća kod normativno pravnog aspekta izgradnje unutrašnje strukture Bosne i Hercegovine i njenih entiteta.

Sasvim odgovorno može se reći da je prethodnih godina protekao buran i intenzivan legislativni proces kojim je u posljednje dvije decenije bio obilježen pravni sistem naše države, a što svakako nije zaobišlo ni državnu upravu. Donesen je veći broj zakona, kako na nivou Bosne i Hercegovine, tako i na nivou entiteta: Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući i kantonalne zakone), odnosno Brčko distrikta, s tim da odredbe donesenih zakona predviđaju organizaciju organa uprave u Bosni i Hercegovini uređenu na različit način zavisno od toga da li se radi o nižem ili pak višem, državnom nivou.

Nova ustavna, odnosno zakonska rješenja govore o novim putevima i strategijama. U modernom društvu uprava se shvata kao vrlo odgovoran dio društva vezan za politiku i interes javnosti. Nadalje, ona se povezuje sa ustavom, zakonitošću i poslovima vezanim za djelatnost uprave, posebno za javnost rada. U samoj analizi uloge organa uprave u društvu bitno je da se razvoj uprave povezuje s opštim, privrednim, kulturnim i društvenim razvojem. Upravni se razvoj povezuje s društveno-ekonomskim i političkim razvojem kao njegova posljedica, kao važan dio razvoja koji proizlazi iz same logike upravnog sistema.

Danas, uprava sve više postaje servis građana. Funkcionalnim sistemom uprave utiče se na organizaciju, kvalitet odnosa u upravi, odnos uprave s okolinom, na samostalnost, te na stručnost pri izvršenju poslova i zadataka. Neprestano se ostvaruje pomak koji zavisi od pravne regulative, tehnoloških, društvenih i kulturnih trendova, te od ekonomskih mogućnosti zajednice. Svi nivoi upravljanja u današnje vrijeme doživljavaju svoju transformaciju i sve se više koriste znanja i resursi da bi se na probleme odgovorilo brzo, kreativno i kvalitetno.

Organi uprave svrstavaju se u specifičan organizacioni oblik koji prati razvoj svih civilizacija. Specifičnosti se naziru u posebnim obrascima življenja koji s vremenom postaju sve složeniji. Danas se više nego ikad bavimo stvaranjem novog modela funkcionisanja organa uprave. Želi se ostvariti model primjeren potrebama društva, model temeljen na

zakonitim rješenjima, realnom stanju i uslovima. Pritom se želimo oduprijeti jednostavnim rješenjima, odnosno negaciji postojećeg stanja.

Istorijski posmatrano oblast unutrašnjih poslova, kao klasičan oblik državne uprave u kojem država djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao vlast, se izdiferencirala veoma kasno, tek pred kraj prošlog vijeka što je i bio razlog da se unutrašnja uprava definisala negativno². Pojavom pravne države korjenito se mijenja položaj, organizacija, zadaci i metode rada nadležnih organa u oblasti unutrašnjih poslova. Naime, u pravnoj državi zakoni imaju obaveznu snagu *erga omnes*, što znači da su zakonima vezani i oni koji ih donose, ali i oni na koje se odnose. Princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku predstavlja temeljni princip u organizaciji pravne države, a sama pravna država ima poseban značaj za upravu jer obezbjeđuje legalitet (zakonitost) upravnih akata. Nastankom pravne države nastale su i velike promjene u tzv.unutrašnjoj upravi iz razloga što unutrašnja uprava, odnosno policija nije više prevashodno čuvar države od građana, već je njena aktivnost usmjerena interesima čitavog društva, svih građana, a ne samo vladajuće strukture. Na tragu ovakvih shvatanja poslovi policije izdvajaju se iz poslova unutrašnje uprave, a za njihovo obavljanje formiraju se posebni resori u oblasti ministarstva unutrašnjih poslova³.

Nadležni organi u postupku izdavanja identifikacionih dokumenata građana ostvaruju svoju funkciju preduzimanjem radnji i mjera, te donošenjem odgovarajućih upravnih akata. Zapravo, izdavanje ličnih karata, putnih isprava i drugih identifikacionih dokumenata građanima predstavlja posebnu radnju nadležnih organa koja se naziva dokumentovanje tj. njen dio nazvan izdavanje uvjerenja⁴. Pored klasičnog vida izdavanja uvjerenja u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku⁵, nadležni organi vrše i izdavanje posebne vrste uvjerenja, odnosno isprava u koje se ubrajaju lične karte, putne isprave i druga identifikaciona dokumenata. Dakle, iako uvjerenja ne proizvode pravno dejstvo kao upravni akti ona su često u relaciji sa upravim aktom, prvenstveno na način da se izdaju na osnovu upravnog akta, što svakako sa aspekta krajnjeg korisnika – nosioca identifikacionog dokumenta jeste jedinstven postupak. Naravno, upravni akti se donose i u postupku oduzimanja identifikacionih dokumenata, njihovog poništavanja, kao i prilikom provođenja određenih mjera izrečenih npr. po nalogu suda u vidu zabrane licu da koristi ličnu kartu ili

² Petar Kunić, Upravno pravo, Pravni fakultet, Banja Luka, 2001.

³ Petar Kunić, IBIDEN.

⁴ Petar Kunić, IBIDEN.

⁵ Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13/02, 87/07 i 50/10).