

Originalni naučni rad

Datum prijema rada:
27. maj 2016.

Datum prihvatanja rada:
30. maj 2016.

Javnopravno uređenje zvanične toponimije

- od državnog nivoa do nivoa lokalne samouprave –

Rezime: Cilj ovog rada je da istakne odnos između pravnog poretka i zvanične toponimije u uporednom i domaćem pravu. Toponimija je pravno regulisana.

Nakon analiziranja položaja zvanične toponimije u uporednom pravu, prikazani su određeni pravni aspekti njenog regulisanja u pravu Bosne i Hercegovine i Republike Srpske: ustavnopravno regulisanje naziva države, konstitutivnih jedinica i glavnih gradova; ustavnopravno i zakonsko regulisanje službene upotrebe jezika i pisma; zakonsko regulisanje naziva jedinica lokalne samouprave i naziva naseljenih mesta; kao i upravni postupak promene naziva mesta.

Ključne riječi: pravni poredak, zvanična toponimija, javno pravo, ustavno pravo, upravno pravo, lokalna samouprava.

Prof. dr

Vladimir Đurić

Vanredni profesor, Fakultet
pravnih nauka, Panevropski
univerzitet Apeiron Banja Luka
vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu

Doc. dr

Nevenko Vranješ

Docent, Fakultet pravnih
nauka, Panevropski univerzitet
Apeiron Banja Luka
nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu

UVOD

Pravo i geografija, kao naučne discipline, iako na prvi pogled teorijski potpuno indiferentne, dele veliki broj pitanja koja mogu da budu i najčešće jesu predmet njihovog izučavanja. U tom smislu dovoljno je pomenuti pitanja državnog uređenja, lokusa državnog regulisanja, glavnog grada, ili različitih aspekata pravnog uređenja prostora, pa da izložena konstatacija postane u potpunosti prihvatljiva. U novijim naučnim radovima konstituiše se čak i svojevrsni teorijski osnov za prevazi- laženje naučne separacije ovih disciplina. Relevantne teorijske konekcije između prava i geografije počinju da se zasnivaju na shvatanju prava i prostora kao društveno konstruisanih, povezanih i prožetih kategorija koje svoje značenje stiču kroz socijalnu akciju.¹ U novije doba stvara se i posebna naučna disciplina – pravna geografija. Njeno polazište čini shvatanje prema kome su u svetu živih i dinamičnih društvenih odnosa socijalni aspekti, koji su određeni kao pravni ili prostorni, zapravo saobrazni i kokonstituisani. U tom smislu, prema stanovištu pravne geografije, bezmalo svaki aspekt prava je lociran, ima

¹ Blomley N. K., Bakan J. C. (1992), Spacing Out: Towards a Critical Geography of Law, Osgoode Hall Law Journal, (Ed. Stepan Wood), Vol. 30, No 3/19, p. 666.

svoje „mesto“, ili ima neki prostorni okvir ili referencu, dok je, analogno tome, i svaki deo društvenog prostora, naseljenih mesta i predela upisan i određen sa pravnim značenjem, tako da se pravne forme značenja odslikavaju na svaki deo fizičkog sveta.²

Poseban vid projektovanja pravnih formi značenja na fizičko-geografski svet i svojevrsne socijalne konstrukcije prostora predstavlja pravno uređivanje zvanične toponimije. Pre produbljenijeg sagledavanja pravnog uređivanja zvanične toponimije u BiH, potrebno je odrediti sam pojam toponimije.

Pojam toponimije i položaj toponimije u uporednom pravu

Toponimija se može odrediti kao ukupnost toponima, a toponim je geografsko ime, odnosno ime mesta, shvaćenog u geografskom smislu. Toponomastika je naučna disciplina čiji predmet izučavanja čine toponimi, njihovo poreklo, struktura i značenje. Imajući u vidu predmet proučavanja, jasno je da je toponomastika tesno povezana sa istorijom, etnologijom, geografijom, i naravno pravom.

Geografsko ime se od strane grupa eksperata UN za geografska imena određuje kao ime koje se primenjuje za obličije na Zemlji. Reč je o odgovarajućem imenu koje može biti određena reč, kombinacija reči ili izraza, koje se stalno upotrebljava u jeziku za određivanje određenog mesta, oblička ili oblasti koje ima prepoznatljiv identitet na površini Zemlje, što obuhvata: (1) naseljena mesta; (2) političko-administrativne jedinice; (3) prirodna oblička; (4) konstruisane objekte i (5) neograničena mesta ili oblasti koja imaju specifično lokalno, najčešće religiozno značenje.³

Budući da u kontekstu izloženog shvatanja pravne geografije spadaju u najvažnije elemente socijalne konstrukcije prostora, jasno je da se toponimi i pravni poredak „susreću“ i prožimaju na različite načine i u različitim dimenzijama, od kojih su, za pravnu nauku, najvažniji vidovi pravno regulisanje zvanične toponimije i njen status u okviru pravnog poretka. Budući da su toponimi deo javne sfere, jasno je da njihovo uređivanje spada u domen javnog prava, tako da su status toponimije i regulisanje geografskih imena u prvom redu predmet normi koje u okviru unutrašnjeg prava spadaju u granu ustavnog i upravnog prava.

Iako regulisanje geografskih imena treba da bude predmet normi koje spadaju u granu ustavnog prava, mali broj ustava u svetu neposredno reguliše zvaničnu toponimiju, ili pojedine aspekte zvanične toponimije. Primera radi, Ustav američke savezne države Minesote iz 1857. koji je izmenjen 1974. u čl. 12. sek. 1. propisuje, između ostalog, da zakonodavno telo te federalne jedinice neće smeti da donosi lokalni ili specijalni zakon koji sadrži ovlašćenje za promenu naziva mesta, jezera i reka, što ne znači da nije moguće donošenje opštih zakona o tim pitanjima. Ipak, ustavi najčešće ne sadrži pojmove topografija

² Braverman I., Blomley N., Delaney D. (2014), *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*, (Ed. Kedar A.), p. 1.

³ *The Glossary of Terms for the Standardization of Geographical Names*, United Nations publication, Sales No. M. 01. XVII. 7.

i toponimija. Međutim, ustav može da reflektuje pojedine elemente kulturnog identiteta,⁴ a budući da toponimija ima važnu ulogu u kulturnoj transformaciji prostora,⁵ jasno je da ustavi, već samim svojim donošenjem i istorijskim utemeljenjem u određenu tradiciju i kulturu, određujući prostor svog važenja, određuju zapravo i zvaničnu toponimiju i njeno kulturno-lingvističko utemeljenje.

U tom smislu, iz naslova ustava, a u složenim državama i kroz odredbe o ustavnoj strukturi, odnosno o konstitutivnim političko-teritorijalnim jedinicama koje tvore složenu državu, proističe i zvanično određenje naziva države i njenih konstitutivnih jedinica kao prvi vid pravnog regulisanja toponimije i svojevrsnog određivanja kulturnog identiteta prostora u kome ustav važi. Štaviše, budući da je naziv države i eventualno njenih konstitutivnih političko-teritorijalnih jedinica sastavni deo ustava, ustavi, u normativnom smislu, određuju i prirodu pravnog postupka određivanja i promene naziva tih, politički-pravno posmatrano, najvažnijih toponima. U tom smislu, postupak promene naziva države i/ili njenih konstitutivnih jedinica može biti isključivo ustavotvorni. Štaviše, naziv države i njenih konstitutivnih jedinica mogu se smatrati jednim od osnovnih elemenata ustavnog identiteta koji se u uporednom ustavnom pravu, neretko, štiti i zabranama promene ustava, naročito posredstvom zabrane promene člana ustava koji određuje samu državu, ili njen naziv.⁶

Slično se može rezonovati i u pogledu naziva glavnog grada, ako je on ustavnopravno određen. Mnogi glavni gradovi država određeni su ustavnim odredbama,⁷ pa je, analogno nazivu države, postupak eventualne promene takvog toponima po svojoj pravnoj prirodi ustavotvorni. Nije međutim pravilo da ustavi uvek određuju glavni grad, tako da se naziv glavnog grada i pravni aspekti upotrebe i eventualne promene tog naziva regulišu zakoni-
ma o glavnom gradu, ili se zvaničan status naziva glavnog grada uređuje kao i za sva ostala naseljena mesta (videti dalji tekst).

Ustavima se reguliše još jedan značajan aspekt zvanične toponimije. Reč je o službenoj upotrebi jezika i pisma, jer je zvanična toponimija na jeziku koji je u službenoj upotrebi. U uporednom evropskom ustavnom pravu zastupljene su različite odredbe o jeziku – u 22 evropske države ustavi određuju zvanični jezik,⁸ u šest su ustavima određeni državni jezici,⁹ u šest ustavi govore o nacionalnim jezicima, bilo samostalno, bilo uz formulaciju o službenom jeziku,¹⁰ francuski ustav propisuje jezik Republike, a u subdržavnim entitetima

⁴ U tom smislu, videti: Häberle P., *Verfassungsrechtliche Aspekte der kulturellen Identität*.

⁵ Jordan P. (2012), *Place Names as Ingredients of Space-related Identity*, in B. Helleland, C.-E. (Ed. Ore & S. Wikström), *Names and Identities*, Oslo Studies in Language 4 (2), p. 117–131.

⁶ Primera radi, takve zabrane sadržavali su, ili sadrže ustavi Albanije iz 1928, Jermenije iz 1995, Bolivije iz 1839, Estonije iz 1992, SR Nemačke iz 1949, itd.

⁷ Primera radi, čl. 22. st. 1. Osnovnog zakona SR Nemačke određuje da je Berlin prestonica SR Nemačke.

⁸ U Albaniji, Austriji, Andori, Belorusiji, Bugarskoj, Kipru, Hrvatskoj, Sloveniji, Slovačkoj, Španiji, Estoniji, Letoniji, Irskoj, Lihtenštajnu, Malti, Makedoniji, Monaku, Portugaliji, Poljskoj, itd.

⁹ Jermeniji, Azerbejdžanu, Gruziji, Litvaniji, Rusiji i Ukrajini.

¹⁰ Finska, Moldavija, Irska, Lihtenštajn, Malta i Švajcarska.

postoje i druge formulacije kao što su glavni jezik, sopstveni jezik, itd. U teorijskim komentarima takvih rešenja ističe se da ustavne deklaracije o zvaničnom (službenom) jeziku skoro nikada ne uključuju sadržaj koncepta koji upotrebljavaju i da se, ukoliko se usvoji shvatanje prema kome je službeni jezik element državnog identiteta i sredstvo funkcionisanja njenih institucija, utoliko između pojmova kao što su službeni jezik, državni jezik i jezik Republike mogu staviti znaci jednakosti.¹¹

Ustavno opredeljivanje jezika u službenoj upotrebi, odnosno službenog jezika, otvara, sa stanovišta zvanične toponimije, još jedno važno pitanje. Reč je o mogućnosti, zapravo potrebi i pravu na službenu upotrebu jezika i pisama manjinskih nacionalnih i jezičkih grupa prilikom označavanja određenih toponima, naročito naziva naseljenih mesta. Ustavi pojedinih država izričito propisuju paralelnu službenu upotrebu drugih jezika i pisama, između ostalog i u zvaničnoj toponimiji, dok se u pojedinim slučajevima to pitanje reguliše u sklopu manjinskih prava i obezbeđivanja jezičke ravnopravnosti manjinskih nacionalnih grupa. U sklopu tretiranja izloženog pitanja kroz prizmu manjinskih prava, posebno značajno za sagledavanje statusa zvanične toponimije je da se ukaže da čl. 11. st. 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, jedinog međunarodnog ugovora koji je u potpunosti posvećen zaštiti nacionalnih manjina, propisuje da će u oblastima tradicionalno nastanjenim znatnim brojem ljudi koji pripadaju nacionalnoj manjini, strane ugovornice nastojati, u okviru svojih pravnih sistema, uključujući gde je to pogodno ugovore sa drugim državama, a uzimajući u obzir svoje posebne uslove, da tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namenjenih javnosti budu ispisani i na lokalnom jeziku kada postoji dovoljna tražnja za takvim oznakama.

Navedena odredba Okvirne konvencije u velikoj meri relativizovala je obavezu država članica da tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namenjenih javnosti budu ispisani i na lokalnom jeziku posredstvom određenja da će one to *nastojati* i to *u okviru svojih poravnih sistema* i samo *ukoliko postoji dovoljna tražnja*. Izložena odredba je ipak izuzetno značajna, jer određuje da je isticanje tradicionalnih lokalnih naziva i drugih topografskih oznaka u funkciji zaštite nacionalnih manjina, iako takvo ispisivanje ne određuje izričito kao posebno manjinsko pravo. U Objašnjenjima uz Konvenciju navedeno je da izložena odredba ne podrazumeva zvanično priznavanje lokalnih imena na manjinskim jezicima,¹² što dosledno izvedeno vodi zaključku da topografski nazivi na manjinskim jezicima ne postaju deo zvanične toponimije.

U teorijskim komentarima Konvencije istaknuto je da navedena odredba ne obavezuje ugovorne strane na isključivo korišćenje manjinskih jezika u toponimiji i da su u toj odredbi sadržana ograničenja i uslovi koje vlastima ugovornih strana nameću slabije zahteve u odnosu na ostale odredbe Konvencije, verovatno zbog toga što bi upotreba tradi-

¹¹ Vиейтеz, Eduardo Ruiz (2004), Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law, II Mercator International Symposium: Europe: A new framework for all languages? dostupno na: <http://www.ciemer.org/mercator/pdf/simp-vieytez-ang.pdf>, pristupljeno: 12.08. 2015. godine.

¹² Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, CAHMIN h (1995)010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplnReport_en.pdf, pristupljeno: 10.08. 2015. godine.

cionalnih naziva naseljenih mesta na manjinskim jezicima mogla da vaskrsne neželjene istorijske ili separatističke zahteve u pojedinim državama.¹³

Sličan pristup i značaj ima i odredba Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima koja je ostavljena na izbor ugovornim stranama, a kojom je predviđeno da države, po pitanju lokalnih i regionalnih vlasti na čijoj teritoriji određeni broj stanovnika koristi regionalne ili manjinske jezike, a da je taj broj takav da opravdava tu meru, preuzimaju obavezu da odobre ili ohrabre upotrebu, ili usvajanje, ako je neophodno zajedno sa imenom na zvaničnom jeziku države, tradicionalnih oblika imena mesta na regionalnim ili manjinskim jezicima. Komentari Povelje ističu da distinkcija između „upotrebe“ i „usvajanja“ koja je sadržana u izloženoj odredbi podvlači da je u pojedinim oblastima neophodno vratiti stare nazive koji više nisu u upotrebi.¹⁴

Ustavna rešenja koja se, makar i posredno, odnose na pojedine aspekte zvanične toponimije, naročito u pogledu službene upotrebe jezika i pisma, bliže su uređena zakonskim odredbama, tako da je u uporednom pravu čest pristup ovoj problematici oličen u donošenju posebnog zakona o službenom jeziku kojim se mogu regulisati pitanja jezika i pisma na kojem se ističu i/ili ispisuju zvanični nazivi pojedinih toponima, najčešće naseljenih mesta.

U okviru ustavnih rešenja koja se odnose na zvaničnu toponimiju posebnu pažnju zavređuje pitanje na koji način je regulisana nadležnost za određivanje zvaničnih toponima, odnosno koji nivo vlasti, a samim tim i organ ili telo u strukturi javne vlasti, je nadležan za ta pitanja i kakva je pravna priroda postupka u kojem se utvrđuju i/ili eventualno menjaju zvanični toponimi. Važno je ukazati da u okviru različitih pravnih poredaka i sam pojam „zvaničnog statusa“ u kontekstu toponima može imati različito značenje i da se može ostvariti na različite načine: (1) posebnom odlukom, odnosno aktom nadležnog tela koji se donosi isključivo za određivanje zvaničnog statusa za jedan ili više toponima; (2) pravnim aktom kojim se, između ostalog, odobrava zvaničan naziv; (3) spominjanjem naziva u zvaničnim aktima i dokumentima; (4) publikovanjem na zvaničnim geografskim kartama; (5) ispisivanjem na saobraćajnim i drugim javnim znacima i (6) posredstvom ustanovljene (dugotrajne) upotrebe.¹⁵

Načelno posmatrano, regulisanje pitanja nadležnosti za određivanje zvaničnih toponima i pravne prirode postupka u kojem se utvrđuju i/ili eventualno menjaju zvanični toponimi treba, s jedne strane, da omogućí ostvarivanje javnog interesa oličenog u zaštiti kulturnog i istorijskog nasleđa koje toponimi na svojevrsan način izražavaju i da obezbedi punu prav-

¹³ de Varennes F. (2006), Article 11, u (Ed. Weller, M.), *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford & New York: Oxford University Press, p. 348-349.

¹⁴ Woehrling J. M. (2005), *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, p. 193.

¹⁵ Päll P. (2002), *Legal status of names, Training Course on Toponymy*, Enschede, Frankfurt am Main, Berlin. 11 August - 6 September 2002. Compiled and edited by Ferjan Ormeling, K. Hans Stabe and Jörn Sievers *Mitteilungen des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie*. Band 28. Verlag des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, Frankfurt am Main 2003, p. 91.

nu sigurnost u svim aspektima upotrebe i korišćenja geografskih naziva, dok, s druge strane, treba da bude i dovoljno otvoreno za prilagođavanja neizbežnim promenama u društvenoj stvarnosti i legitimnim težnjama stanovništva koje živi na i u određenom prostoru.

U tom smislu, pravni sistemi u uporednom pravu ponekad prave razliku između običnih geografskih naziva, odnosno imena geografskih objekata u užem smislu, poveravajući nadležnost za standardizaciju tih naziva, vođenje baze podataka o takvim nazivima i eventualno zvaničnu kartografsku obradu takvih naziva posebnim telima i komisijama u sistemu državne uprave (videti dalji tekst), ali uz mogućnost da se nazivi takvih objekata odrede i posebnim zakonom (npr. zakonom kojim se ustanovljava nacionalni park) s jedne strane, i administrativnih toponima o kojima, ukoliko oni imaju lokalni značaj (kao što su ulice, trgovi, delovi naseljenih mesta, itd), odlučuju organi lokalne vlasti, s druge strane.

Posebno pitanje koje je u uporednom pravu rešeno na različite načine je određivanje i eventualna promena naziva naseljenih mesta. U uporednom pravu postoje slučajevi regulisanja naziva naseljenih mesta posebnim zakonom, bilo onim kojim su regulisana pitanja administrativno-teritorijalne podele države, ili problematika lokalne samouprave, bilo onima koji su isključivo posvećeni problematici naziva naseljenih mesta, ili uopšte problematici naseljenih mesta, a kojima se ujedno i reguliše postupak eventualne promene naziva naseljenih mesta.

U državama složenog državnog uređenja čest slučaj je da se pojedini aspekti materije zvanične toponimije prepuštaju u nadležnost konstitutivnim političko-teritorijalnim jedinicama. Tako, primera radi, u SR Nemačkoj celokupna problematika imenovanja opština koje se najčešće poklapaju sa jednim naseljenim mestom regulisana je zakonima o lokalnoj samoupravi federalnih jedinica. U cilju zaštite regionalnih ili manjinskih jezika, a imajući u vidu da je SR Nemačka jedna od ugovornih strana Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, nazivi opština na manjinskim jezicima se ispisuju paralelno sa nazivom na nemačkom jeziku. Zvanična potvrda naziva opština uređena je takođe zakonodavstvom koje reguliše lokalnu samoupravu, a to zakonodavstvo, po pravilu, predviđa da je u slučaju promene zvanično odobrenog naziva opštine potrebna saglasnost nadležnog organa, najčešće ministarstva unutrašnjih poslova federalne jedinice. Imenovanje delova opštine u isključivoj je nadležnosti opštine.¹⁶

Nešto je drugačiji kombinovani pristup kojim se materija naselja i njihovih naziva uređuje kako zakonima o naseljima, tako i zakonom o teritorijalnom uređenju. Takav je pristup u evropskim okvirima, primera radi, usvojila Slovačka Republika. Određivanje imena naselja kao osnovnih jedinica lokalne samouprave i njihova promena u Slovačkoj regulisana je Zakonom o uređenju naselja iz 1990, sa izmenama 2002 i Zakonom Narodnoga veća SR o područnom i upravnom uređenju SR iz 1996. Prema tom zakonodavstvu, imena naselja određuje i menja Vlada SR svojom naredbom, ali je važno ukazati da se takav akt može doneti samo uz saglasnost naselja. Imena delova naselja određuje i menja Ministarstvo unutrašnjih poslova SR na predlog naselja. Samouprava naselja podrazumeva

¹⁶ Videti opširnije: Toponymic Guidelines for map and other editors for international use, Federal Republic Germany, 2010.

moгуćnost određivanja i samostalne promene imena ulica i drugih javnih objekata unutar naselja. Navedeni zakoni propisuju da se imena naselja i imena delova naselja usvajaju na "zvaničnom jeziku" u smislu Zakona Narodnoga veća SR o zvaničnom jeziku SR iz 1995. Imenovanje naselja na drugom, a ne na zvaničnom jeziku na pločama na početku i na kraju naselja omogućava i uređuje poseban Zakon Narodnoga veća SR o označavanju naselja na jeziku nacionalnih manjina, prema kome se samostalne ploče sa imenom naselja na jeziku manjine pozicioniraju ispod ploča na kojima su imena naselja napisana na zvaničnom jeziku. Imenovanje naselja na manjinskom jeziku dopušteno je u naseljima u kojima živi najmanje 20% pripadnika manjine.¹⁷

U pojedinim evropskim državama, kao što je to slučaj u Norveškoj i Estoniji, donešeni su posebni zakoni o nazivima mesta. Takvim zakonima se međutim ne određuju nazivi naseljenih mesta, već se uređuju druga pitanja od značaja za utvrđivanje i ispisivanje naziva naseljenih mesta i drugih toponima i uređuje materija nadležnosti za određivanje naziva naseljenih mesta i eventualno postupak promene takvih naziva.

Tako se, primera radi, norveškim Zakonom o nazivima mesta iz 1990. godine uređuje materija upotrebe i zaštite naziva mesta, poštovanja pravopisnih pravila prilikom ispisivanja naziva mesta, registra mesta, itd. Među najvažnije odredbe tog Zakona spadaju one kojima se predviđa da naziv mesta, ako je reč o porodičnom imenu, imenu koje je na bilo koji način distinktivno ili o nazivu koji treba da bude zaštićen po drugim osnovama, ne može da bude usvojen za upotrebu u mestu u kojem se ne koristi tradicionalno, kao i odredba prema kojoj se zakon primenjuje u svakom slučaju kada neki državni ili lokalni organ treba da odredi naziv mesta, s tim da rezidualnu nadležnost za pravopisno određenje naziva ima državni organ nadležan za poslove mapiranja i katastra, a slučajeve sukoba nadležnosti rešava Ministarstvo kulture i vera.

Estoniski Zakon o nazivima mesta iz 2004. takođe ne određuje neposredno nazive mesta, ali propisuje za koja mesta je obavezno utvrđivanje naziva (administrativne jedinice, seoske opštine, naseljena mesta, ulice, trgove i delove naseljenih mesta, železničke stanice, aerodrome, puteve, itd.) i uređuje nadležnost za utvrđivanje tih naziva. Prema tom Zakonu, Vlada Estonije utvrđuje nazive administrativnih jedinica na osnovu Zakona o teritorijalnoj i administrativnoj podeli, dok se na osnovu odredbi istog Zakona vrši i utvrđivanje i eventualna promena naziva naseljenih mesta za šta je nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova. Promena naziva mesta, uključujući i naseljenih mesta, moguća je, prema odredbama Zakona o nazivima mesta, u slučaju: (1) da je nezvanični naziv mesta prihvatljiviji, a ispunjava zakonske uslove; (2) da postoji želja da se obnovi istorijsko estonsko ime mesta; (3) da je naziv mesta koji je u zvaničnoj upotrebi pogrešan zbog promena oblićija, ili planirane površine mesta i (4) ako postoje drugi opravdani razlozi. Ministarstvo unutrašnjih poslova može doneti odluku o promeni naziva naseljenog mesta na predlog lokalnog veća i po pribavljenom mišljenju Odbora za nazive mesta kao posebnog tela koje se bavi standardizacijom geografskih naziva. Zanimljivo je istaći da nazive naseljenih mesta na manjinskim jezicima takođe utvrđuje Ministarstvo unutrašnjih poslova

¹⁷ Videti opširnije: Grčević M. (2010), Promjena imena naselja u Republici Slovačkoj, *Folia Onomastica Croatica* 19.

po pribavljenom mišljenju Odbora. Budući da Zakon o nazivima mesta propisuje primenu Zakona o upravnom postupku, jasno je da je postupak promene naziva naseljenih mesta po svojoj pravnoj prirodi poseban upravni postupak.

Već je istaknuto da u pojedinim državama neke od upravnopravnih poslova u vezi sa zvaničnom toponimijom, kao što su standardizacija geografskih naziva, vođenje baze, odnosno registra naziva naseljenih mesta i drugih toponima i saradnja sa nadležnim telima UN u toj oblasti obavljaju posebne upravne organizacije koje se bave geodezijom, ili se formiraju posebna upravna tela i međuresorske komisije koje su nadležne za te poslove.

Tako, primera radi, u SR Nemačkoj Savezna agencija za kartografiju i geodeziju podržava standardizaciju geografskih imena, između ostalog, i kroz štampanje odgovarajućih materijala i objavljivanje baza podataka za nacionalne i međunarodne svrhe, a nadležna je i za zvanične geografske karte. Osim nje, u SR Nemačkoj na nivou federalnih jedinica deluju njihova nadležna tela.

U pojedinim državama, kao što je navedeno za Estoniju, takva tela imaju i savetodavnu ulogu u postupku određivanja i/ili promene naziva naseljenog mesta.

S druge strane, u pojedinim državama, kao što je to slučaj u Izraelu, takve komisije, a u Izraelu je reč o Vladinoj komisiji, su jedini autoritet u pitanjima geografskih naziva tako da geografski naziv mora biti potvrđen od strane Komisije da bi bio zvaničan.

U SAD još od 1890. godine deluje Odbor za geografska imena kome je zakonom Kongresa br. 80-242 iz 1947. godine stavljeno u nadležnost da, zajedno sa sekretarom za unutrašnje poslove, ustanovljava i održava uniformnu upotrebu geografskih imena u saveznoj administraciji. Odbor čine predstavnici federalnih organa uprave, a ponekad i predstavnici federalnih jedinica, i u njemu je zastupljen širok spektar različitih aktivnosti savezne izvršne vlasti koja ima dodira sa problematikom geografskih imena. Odbor ima dva komiteta – za domaće i za strane geografske nazive i pomaže Nacionalnom geološkom institutu u vođenju Registra, odnosno baze nacionalnih geografskih imena kao dela Informacionog sistema o geografskim imenima.

Prema američkim propisima, zvanični toponim je pisana forma geografskog imena čija je upotreba na odgovarajućem mestu odobrena od strane Odbora. Odbor je prema pomenu-tom zakonu iz 1947. nadležan za zvanična imena naselja i prirodnih obličenja zemljišta, ali nije nadležan za toponime privrednih i kulturnih obličenja kao što su putevi, ulice, šoping centri, crkve, škole, bolnice, aerodromi, itd. Tako je Odbor nadležan za zvanična imena naselja, u prvom redu kroz standardizaciju i potvrđivanje takvih imena, zakonodavstvom pojedinih federalnih jedinica predviđena je uloga i lokalnog stanovništva. Tako, primera radi, prema zakonodavstvu Minesote, naseljena mesta mogu promeniti svoj naziv na predlog glasača i ako se takva odluka donese njihovim neposrednim izjašnjavanjem. Odbor nije nadležan ni za geografske nazive ustanovljene zakonom Kongresa ili izvršnom naredbom izvršne vlasti.¹⁸

¹⁸ Opširnije videti: United States Board on Geographic Names, Principles, Policies, and Procedures: Domestic Geographic Names, Reston, Virginia 1997.

Noviji ustavni razvitak u SAD i slučaj preimenovanja najvišeg vrha severnoameričkog kontinenta od MekKinli (po jednom od bivših predsednika) u Dinali (što je bio tradicionalni naziv) ukazuje na mogući sukob nadležnosti između federalne zakonodavne i izvršne vlasti i na polju geografskih naziva, naročito ukoliko su oni određeni zakonskim aktom Kongresa, a preimenovani izvršnom naredbom.¹⁹

USTAVNOPRAVNI I UPRAVNOPRAVNI ASPEKTI TOPONIMIJE U PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE I REPUBLIKE SRPSKE

Osim što određuje zvanično ime države, njen glavni grad i entitete iz kojih se država sastoji, Ustav BiH ne uređuje nikakve posebne aspekte zvanične toponimije, uključujući ni pitanje službene upotrebe jezika i pisama. Imajući u vidu ustavom opredeljenu nadležnost institucija BiH i entiteta, moglo bi se stati na stanovište da je materija zvanične toponimije u nadležnosti entiteta. To je načelno tačno, s jednim izuzetkom. Naime, na državnom nivou usvojen je Zakon o upotrebi i zaštiti naziva Bosne i Hercegovine.²⁰ Otvoreno je pitanje da li se takvo regulisanje može dovesti u vezu i zasnovati na odredbi Ustava o dodatnim nadležnostima, naročito odredbi čl. III/5.a. prema kojoj će BiH, između ostalog, preuzeti nadležnosti koje su neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH.

Bilo kako bilo, tim Zakonom, između ostalog, propisano je da se nazivom Bosne i Hercegovine, izuzetno, mogu nazivati i delovi grada, odnosno opština, ulice, trgovi i slično, a da takvo odobrenje, daje Savet ministara BiH na predlog Ministarstva pravde kojem se predlog podnosi. Zakon propisuje da se *postupak za izdavanje odobrenja za upotrebu naziva Bosne i Hercegovine* vodi prema odredbama Zakona o upotrebi i zaštiti naziva Bosne i Hercegovine i Zakona o upravnom postupku, što znači da je reč o posebnom upravnom postupku.

Budući da Zakon predviđa da se protiv *rešenja* kojim se odbija zahtev za upotrebu naziva Bosne i Hercegovine ne može izjaviti žalba nije sasvim jasno da li takvo rešenje donosi Ministarstvo pravde, uz odobrenje Saveta ministara, što bi takav akt činilo složenim upravnim aktom, ili je pak donosilac rešenja sam Savet ministara. Štaviše, prema materijalnim odredbama Zakona nije sasvim jasno ni da li se postupak za izdavanje odobrenja mora voditi samo u slučaju upotrebe integralnog naziva Bosna i Hercegovina, ili je takav postupak nužan za sve vidove korišćenja kako naziva Bosna tako i naziva Hercegovina, uključujući i različite jezičke forme, poput prisvojnih prideva.

Ustav Republike Srpske ne uređuje neposredno zvaničnu toponimiju, niti sadrži pojmove kao što su toponimija i topografija, ali sadrži rešenja koja su od značaja za pojedine aspekte zvanične toponimije. Najpre, Ustav u čl. 7. st. 1. propisuje da su službeni jezici Republike Srpske jezik srpskog naroda, jezik bošnjačkog naroda i jezik hrvatskog naroda,

¹⁹ Izvršnom naredbom br. 3337 od 28. avgusta 2015. godine, sekretar za unutrašnje poslove izvršio je preimenovanje planine MekKinli na teritoriji Aljaske u Dinali i naložio Odboru da odmah implementira tu odluku. Ustavnopравни problem u vezi sa tom naredbom, prema mišljenju pojedinih senatora, sastoji se u tome što je njom derogiran Zakon o Nacionalnom parku planine MekKinli koji je Kongres usvojio 1917. godine. O tome šire videti: [www. http://blog.constitutioncenter.org/2015/08/congressman-questions-constitutionality-of-mount-mckinley-name-change/](http://blog.constitutioncenter.org/2015/08/congressman-questions-constitutionality-of-mount-mckinley-name-change/).

²⁰ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 30/03, 43/04, 50/08 и 76/11.

a službena pisma ćirilica i latinica. U st. 2. istog člana normirano je da su na područjima gde žive druge jezičke grupe u službenoj upotrebi i njihovi jezici i pisma, na način određen zakonom. Treba istaći međutim da u pravnom poretku RS nema zakona koji na celovit način uređuje materiju službene upotrebe jezika i pisma, što ostavlja pravnu prazninu u pogledu jezika i pisma na kojem se ističu zvanični toponimi, naročito u pogledu jezika i pisama jezičkih grupa koje ne upotrebljavaju jezike i pisma konstitutivnih naroda.

Ustav RS u čl. 70. propisuje da Narodna skupština RS, između ostalog, utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike koja, između ostalog, čini jedno od pitanja koja spadaju u vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda na čemu se, uz ostale ustavne vrednosti, prema čl. 5. Ustava temelji ustavno uređenje Republike. Članom 100. Ustava propisano je da se teritorijalna organizacija uređuje zakonom. U okviru odredbi o teritorijalnoj organizaciji Ustav je uredio i nadležnosti opštine u koje, između ostalog, spada i staranje o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja.

Imajući u vidu izložene ustavne odredbe, može se stati na stanovište da Ustav RS, makar i krajnje načelno, ili implicitno, opredeljuje na koji način treba da bude regulisana nadležnost za određivanje zvaničnih toponima, odnosno koji nivo vlasti, a samim tim i organ ili telo u strukturi javne vlasti, treba da bude nadležan za ta pitanja. Sudeći prema ustavnim rešenjima, jedinice lokalne samouprave su nadležne za određivanje administrativnih toponima od lokalnog značaja, dok određivanje ostalih administrativnih toponima treba da bude regulisano zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike.

Prema čl. 30. Zakona o lokalnoj samoupravi,²¹ skupština jedinice lokalne samouprave, između ostalog, donosi odluku o određivanju naziva ulica, trgova i delova naseljenih mesta. Skupština jedinice lokalne samouprave je načelno slobodna u određivanju naziva, osim u slučaju da nazivi ulica i trgova sadrže ime RS za šta je, prema čl. 6. st. 2. Zakona o zaštiti naziva Republike Srpske²² potrebno odobrenje koje izdaje Ministarstvo uprave i lokalne samouprave na obrazloženi zahtev nadležnog organa jedinice lokalne samouprave. Zakon o teritorijalnoj organizaciji²³ (dalje ZTO) predviđa u čl. 2. st. 2. da se naziv jedinice lokalne samouprave utvrđuje zakonom i upravo su čl. 5. Zakona navedene opštine koje postoje u RS čime je opredeljen i njihov naziv. Izmenama ZTO iz 2012. uređen je postupak za promenu naziva jedinice lokalne samouprave. Novim čl. 2.a. Zakona propisano je da inicijativu za promenu naziva jedinice lokalne samouprave mogu da podnesu zainteresovana skupština jedinice lokalne samouprave ili najmanje 30% birača koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave za koju se traži promena naziva u kom slučaju o promeni svoje mišljenje daje skupština jedinice lokalne samouprave. Inicijativa koja mora biti obrazložena i koja mora da sadrži razloge koji je opravdavaju podnosi se Vladi Republike Srpske posredstvom Ministarstva uprave i lokalne samouprave. Stavom 5. čl. 2. a. Zakona predviđeno je da Vlada, nakon razmatranja, donosi odluku o inicijativi za promenu naziva jedinice lokalne samouprave. Budući da se naziv jedinice lokalne samouprave utvrđuje zakonom, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske normira da

²¹ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13.

²² Službeni glasnik Republike Srpske, br.73/08.

²³ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 69/09, 70/12, 83/14 i 106/15.

će, u slučaju prihvatanja inicijative, Vlada, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke, utvrditi nacrt zakona i uputiti ga u dalju proceduru.

Izložene odredbe kojima se uređuje postupak promene naziva jedinica lokalne samouprave, iako deluju potpuno logično, zaslužuju dublje sagledavanje Naime, njima se stvara mogućnost da inicijativu za promenu naziva jedinice lokalne samouprave podnese ne samo lokalno predstavničko telo, već i 30% birača koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, što je rešenje koje je otvoreno za prilagođavanja neizbežnim promenama u društvenoj stvarnosti i legitimnim težnjama stanovništva koje živi na određenom prostoru. Najzad, navedeno predstavlja i izraz neposredne demokratije.

S druge strane, izloženim odredbama se zapravo, formalno posmatrano, institucionalizuje svojevršno pravo predpredlaganja zakona, pri čemu takve odredbe ne sadrže nikakvo rešenje u pogledu mogućnosti zaštite prava i interesa u slučaju da Vlada odbije inicijativu koja je utemeljena (ako odgovara potrebama građana i pritom je argumentovano obrazložena), naročito ukoliko je potekla od samih građana i praćena pozitivnim mišljenjem skupštine jedinice lokalne samouprave, kao ni u slučaju da se Vlada, iako donese odluku kojom prihvata inicijativu, ogлуši o obavezu utvrđivanja nacrta zakona i njegovog upućivanja u parlamentarnu proceduru. Na osnovu toga, moglo bi se zaključiti da je odluka koju Vlada donosi povodom inicijative za promenu naziva jedinice lokalne samouprave zapravo tzv. politički akt.

Prema čl. 24. st. 2. ZTO, osim Banja Luke i Istočnog Sarajeva, status grada posebnim zakonom mogu da steknu i druge opštine. U praksi se to i dogodilo 2012. kada su doneseni posebni zakoni o gradovima Bjeljina, Doboj, Prijedor i Trebinje, te krajem 2015. godine kada je status grada dobila opština Zvornik, a što je bilo praćeno i izmenama odgovarajućeg člana Zakona o teritorijalnoj organizaciji i donošenjem novog Zakona o gradu Zvornik.²⁴ Takav nomotehnički pristup znači da bi se i u slučaju promene u toponomastici gradova u RS morale takođe izvršiti izmenama kako odgovarajućih zakona o gradovima, tako i ZTO RS.

Zakonsko rešenje prema kome inicijativu za promenu naziva jedinice lokalne samouprave može da podnese i 30% birača koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave može da bude sagledano u još jednom kontekstu. Naime, članom 4. Zakona o teritorijalnoj organizaciji predviđeno je da se opštine mogu formirati za deo naseljenog mesta, za jedno naseljeno mesto ili za više naseljenih mesta. Ako bi se opština formirala za jedno naseljeno mesto, ne bi bilo jasno koje odredbe Zakona bi trebalo primeniti u slučaju inicijative za promenu naziva tog mesta, jer ZTO u čl. 30. st. 1. između ostalog, propisuje da inicijativu za promenu naziva naseljenog mesta može pokrenuti zainteresovana skupština jedinice lokalne samouprave ili 20% birača koji imaju prebivalište na području na koje se promena odnosi.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji, osim postupka promene naziva, uređuje i još neka pitanja od značaja za zvaničnu toponimiju. Naime, ZTO u čl. 27. st. 2. sadrži odredbu prema kojoj dva ili više naseljenih mesta na području jedne jedinice lokalne samouprave ne mogu

²⁴ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 106/15.

imati isti naziv. Prema čl. 28. Zakona, naseljenom mestu može se dati naziv koji ima geografska, etnografska, istorijska ili druga obeležja. Zanimljivo je istaći da ZTO upućuje na donošenje posebnog zakona o naseljenim mestima koja čine područje jedinice lokalne samouprave, jer u čl. 29. predviđa da će to pitanje, do donošenja takvog zakona, uredbom urediti Vlada. Takav zakon još uvek nije doneen u RS, ali je Vlada RS, polazeći od ovlašćenja sadržanog u navedenom članu ZTO usvojila Uredbu o naseljenim mestima koja čine područje jedinice lokalne samouprave.²⁵ Čini se da se ta uredba, po svojoj pravnoj prirodi, može svrstati u tzv. zakonske samostalne uredbе,²⁶ jer je izvršna klauzula za njeno donošenje sadržana u zakonu, a reguliše materiju koja treba da bude predmet posebnog zakona. Razume se da je otvoreno pitanje ustavnosti takvog pristupa, ne samo zbog ustavnopravnog pomanjkanja načelnog ovlašćenja parlamenta da izvršnoj vlasti prepušta uređivanje zakonske materije, već i zbog toga što je izloženom odredbom čl. 100. Ustava izričito propisano je da se teritorijalna organizacija uređuje *zakonom*, a pitanja koja naseljena mesta spadaju u područja jedinica lokalne samouprave je nesumnjivo pitanje teritorijalne organizacije RS. O naseljenim mestima, prema čl.31. ZTO, vodi se poseban registar u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave, a sadržaj i način vođenja tog registra propisuje Vlada uredbom.²⁷

Odredba ZTO prema kojoj se naseljenom mestu može dati naziv koji ima geografska, etnografska, istorijska ili druga obeležja iziskuje produbljeniju analizu, naročito imajući u vidu međuetnički karakter ratnih sukoba na teritoriji BiH, ustavnopravni koncept konstitutivnosti naroda i činjenicu da su zakonska rešenja o pojedinim etnografskim i istorijskim karakteristikama u nazivima naseljenih mesta bila predmet ustavnosudske kontrole pred Ustavnim sudom BiH i RS. Naime, zakonskim rešenjima koja su važila u RS nazivi pojedinih naseljenih mesta izmenjeni su u odnosu na predratne nazive dodavanjem prideva „srpski“, ili na drugi način koji je isticao srpski karakter tih mesta (npr. Foča u Srbije).

U postupku ustavnosudske kontrole pojedinih odredaba prethodnog Zakona o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi²⁸ i Zakona o gradu Srpsko Sarajevo²⁹ Ustavni sud BiH je, kako se to označava, zbog etnički motivisane diskriminacije, izvršio „deetničiranje“ imena gradova.³⁰ Sud je stao na stanovište da su odredbe kojima su promenjeni nazivi pojedinih naseljenih mesta diskriminatorne u odnosu na izbeglice i raseljena lica druge etničke pripadnosti i njihovo pravo na povratak u predratno mesto prebivališta, kao i da su u suprotnosti sa ustavnom obavezom da se svi konstitutivni narodi jednako tretiraju.³¹ Štaviše, i da je želja da se nazivi naseljenih mesta razlikuju od sličnih naziva gradova i opština koji se nalaze na teritoriji Federacije bila razlog koji je doveo do promene naziva mesta, prema shvatanju Ustavnog suda, taj se cilj mogao lako postići izborom predznaka, ili naziva etnički neutralnog karaktera.³²

²⁵ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 26/11.

²⁶ O podeli uredbi šire videti: Kunić P. (2001), Upravno pravo, Banja Luka, str. 124-126.

²⁷ Uredba o Registru naseljenih mjesta u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 4/2010.

²⁸ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96 i 6/97.

²⁹ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 25/93, 8/96, 27/96 i 33/97.

³⁰ Steiner C., Ademović N. [et al.] (2010), Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar, Sarajevo str. 465.

³¹ Ustavni sud BiH, U 44/01, t. 55.

³² Ustavni sud BiH, U 44/01, t. 53.

U komentarima odluke Ustavnog suda koji su usledili neposredno nakon njenog donošenja istaknuto je da ona, uprkos svom značaju, mnoga pitanja ostavlja otvorenim – pitanja kao što su da li bi Narodna skupština RS mogla da doda sufiks „u Republici Srpskoj“ u nazivu bilo kog, pa i svih mesta na svojoj teritoriji, ili samo onih koja su prethodno imala nazive slične nazivima mesta u Federaciji; da li se odluka može odnositi i na nazive ulica i druge lokalne toponime; da li entiteti imaju ustavnu obavezu da spreče da individue i korporacije odrede nazive svojih firmi, prostorija, radnji i postrojenja koji bi ukazivali na pripadnost jednom od konstitutivnih naroda i, kako se to tendenciozno navodi, „najfundamentalnijem“ od svih pitanja da li je ustavno priznanje naziva Republika Srpska za jedan od entiteta po sebi neustavno.³³

Čini se da se u postojećem ustavnopravnom okviru, kao i na osnovu ustavnog razvitka koji je usledio nakon odluke Ustavnog suda, mogu naći odgovori na postavljena pitanja, ali i uočiti nove dileme u vezi sa njom. Naime, naziv Republika Srpska opredeljen je Ustavom BiH i nikakva tobožnja neustavnost „po sebi“ tog naziva ne bi mogla, niti smela biti utvrđena od Ustavnog suda BiH, tim pre što je Republika Srpska, nakon odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na čitavoj teritoriji, entitet u kojem su takođe konstitutivna sva tri naroda. Stajanje na stanovištu da je naziv Republika Srpska neustavan, jer je tobože diskriminatoran, imalo bi značenje i negiranja ustavnog identiteta BiH, budući da je reč o jednom od dva entiteta u njenom sastavu i bilo bi analogno rezonovanju da je naziv bilo koje države ili političko-teritorijalne jedinice u njenom sastavu koji je opredeljen ustavom, a izveden iz imena jednog *ethnos-a*, pravno neprihvatljiv, ukoliko je u toj državi, odnosno konstitutivnoj političko-teritorijalnoj jedinici, politički sistem zasnovan na načelima građanske suverenosti i demokratije, uključujući i model konsocijativne demokratije.

Primenom izloženog *reductio ad absurdum* jasno se može zaključiti i da bi nadležni organi u RS ustavnopravno mogli bilo kojem naseljenom mestu u Republici da pridodaju *geografsku* odrednicu „u Srpskoj“, *a fortiori* ako se u obzir uzme i ustavna rapodela nadležnosti između države i entiteta u BiH. Sa druge strane, jasno je da bi se određeni elementi rezonovanja Ustavnog suda BiH mogli odnositi i na toponime od lokalnog značaja, kao što su nazivi ulica i trgova, naročito u kontekstu sprečavanja diskriminacije u odnosu na izbeglice i raseljena lica druge etničke pripadnosti i njihovo pravo na povratak u predratno mesto prebivališta, ali se, sa tim u vezi, može uočiti nova dilema i postaviti potpuno obrnuto pitanje – da li bi nakon završetka procesa povratka izbeglica i raseljenih lica, ili u slučaju da je reč o naseljima iz kojih nije ni bilo izbeglica i raseljenih lica, bilo u skladu sa pravom na lokalnu samoupravu onemogućiti da lokalno stanovništvo neposredno, ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika, odluči da nazivi lokalnih toponima ne budu etnički neutralni? Čini se da se na to pitanje mora dati negativan odgovor, odnosno da lokalna samouprava treba da uživa veći stepen slobode u određivanju lokalnih administrativnih toponima.

Posebno pitanje u vezi sa zvaničnom toponimijom koje se odnosi na ustavnu obavezu da se svi konstitutivni narodi jednako tretiraju je da li bi se lokalni administrativni toponi-

³³ Feldman M. (2005), Renaming cities in Bosnia and Herzegovina, *International Journal of Constitutional Law*, (Ed. J. H. H. Weiler), vol. 3/05, p. 661.

mi, pa čak i nazivi naseljenih mesta koji imaju religiozna, a naročito istorijska obeležja koja se vezuju samo za jedan od konstitutivnih naroda u BiH mogla smatrati narušavanjem te ustavne obaveze? Takvi nazivi nesumnjivo nemaju neposredno etnički karakter i ne mogu se nedvosmisleno smatrati izrazom težnje i namere da se mesta koja ih nose posmatraju isključivo kao mesta koja pripadaju jednom konstitutivnom narodu. Naprosto, jednako tretiranje konstitutivnih naroda u BiH i njenim entitetima ne podrazumeva ignorisanje religioznog i istorijskog nasleđa svakog od tih naroda ponaosob koje, između ostalog, može da bude izraženo i u zvaničnoj toponimiji. Uostalom, postojanje mesta kao što su Tomislavgrad i Mrkonjić Grad potvrđuju izloženi zaključak.

S druge strane, mogu se postaviti i pitanja da li eventualne promene u nazivima naseljenih mesta koje se sastoje u izostavljanju pojedinih etnički neutralnih delova naziva koji su tokom istorije korišćeni može da predstavlja narušavanje jednakog tretiranja konstitutivnih naroda i, sa tim u vezi, koje istorijsko nasleđe u toponimiji može da bude pravno relevantno pri promeni naziva mesta? Izložena pitanja su u BiH i RS zaista imala svoj zakonski izraz i ustavnosudski epilog.

Naime, predsedavajući Veća naroda dostavio je 2009. Ustavnom sudu RS – Veću za zaštitu vitalnog interesa akt kojim se, saglasno zahtevu Kluba delegata bošnjačkog naroda, tražilo pokretanje postupka za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa u ZTO. Klub delegata bošnjačkog naroda smatrao je da je članom 5. ZTO, kojim su utvrđene opštine u Republici Srpskoj, povređen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, jer je ovom odredbom izostavljena odrednica “bosanski” ispred naziva opština Brod i Kostajnica, a ostavljene su bez ove odrednice i opštne čiji su nazivi ranije izmijenjeni (Gradiška, Novi Grad, Šamac i Kozarska Dubica). Stanovište Kluba bilo je da su osporena zakonska rešenja dovela do diskriminacije bošnjačkog naroda, jer se izostavljanjem odrednice “bosanski” ispred naziva pomenutih opština navodno menjao identitet ovih opština u RS, što je za Bošnjake bilo neprihvatljivo, jer ta odrednica predstavlja geografsko, kulturno i istorijsko obeležje prostora zajedničke države Bosne i Hercegovine. U obrazloženju je takođe bilo navedeno da predloženi nazivi predstavljaju negiranje entitetskog i državnog identiteta geografskog prostora na kojem Bošnjaci žive zajedno sa drugim konstitutivnim narodima i nacionalnim manjinama, a da je bošnjački narod tradicionalno vezan za sve ono što čini kulturno-istorijsko nasleđe Bosne i Hercegovine, te da se pomenuti nazivi opština nisu mogli opravdati ni izjašnjavanjem njihovih građana na javnoj raspravi održanoj povodom tog pitanja, s obzirom na to da je demografska struktura stanovništva u tim sredinama izmenjena.

Veće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RS je utvrdilo da osporenim odredbom ZTO nije bio povređen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, jer se prisvojni pridev “bosanski” podjednako odnosi na sve građane BiH i ne može se smatrati da pripada isključivo bošnjačkom narodu, već da predstavlja zajedničku istoriju, tradiciju, kulturu i geografsku odrednicu svih građana u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. Takođe, prema shvatanju Veća, nazivi opština su podjednako od interesa za sve stanovnike tih lokalnih zajednica, pa se pitanje prefiksa “bosanski” u nazivima naseljenih mesta ne može posmatrati sa stanovišta samo jedne nacionalne celine, a pitanje u kojoj meri se pojedini pripadnici konstitutivnih naroda identifikuju sa pridevom “bosanski” je stvar njihovog individualnog pristupa. Zanimljivo je istaći

da se prilikom donošenja odluke Veće osvrnulo i na značaj pojedinih istorijskih činjenica. Istorijski posmatrano, istaklo je Veće, povezivanje vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini za pridev “bosanski” uz nazive naseljenih mesta nema uporište u istorijskim činjenicama na ovom području, jer je pridev “bosanski” uveden kao geografska odrednica za pogranična naselja, a ne kao znak državnosti i identiteta bosanske države koju ona, u razdoblju kada su pomenuti nazivi uspostavljeni, nije ni imala. Kroz istoriju, uputilo je Veće, ovi nazivi su se više puta menjali, zavisno od promena društveno-političkih prilika na ovim prostorima.³⁴ Na osnovu izloženog rezonovanja Veća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RS, sledilo bi i da se vitalni nacionalni interes bilo kojeg konstitutivnog naroda ne može vezivati za geografske odrednice u nazivima naseljenih mesta.

Pitanje izostavljanja odrednice „bosanski“ iz naziva pojedinih naseljenih mesta bilo je razmatrano i od strane Ustavnog suda BiH i to u dva odvojena predmeta. Naime, nakon odluke Veća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RS, Ustavni sud BiH odbacio je kao očigledno (*prima facie*) neutemeljenu apelaciju Kluba delegata iz reda bošnjačkog naroda u Veću naroda Republike Srpske, koja je podnesena protiv izložene Odluke Veća za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RS u kojoj se navodi kako ZTO RS nisu povređeni vitalni interesi bošnjačkog naroda³⁵

Takođe, u postupku normativne kontrole čl. 5. Zakona o jedinstvenom matičnom broju BiH³⁶ kojim je utvrđeno deset registracijskih područja za koja se vodi registar, a kojim su za označavanje pojedinih opština u RS bili propisani nezvanični, odnosno dvojni nazivi, koji ne postoje u ZTO RS, Ustavni sud BiH je zaključuje da se pobijanom odredbom Zakona uređuju pitanja iz ustavne nadležnosti Bosne i Hercegovine, odnosno da se njom ne utvrđuju nazivi gradova i opština u entitetima, već da su njom preuzeti nazivi opština u RS iz entitetskog zakona koji je važio u vreme donošenja zakona na državnom nivou, te da se zakonodavac samim tim, nije upleo u ustavna ovlašćenja RS.³⁷ Sa druge strane, Ustavni sud je bio mišljenja da zakonodavac na državnom nivou nije sledio novu zakonsku regulativu u Republici Srpskoj u odnosu na nove nazive gradova i opština čime je narušio načelo vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Tom prilikom Ustavni sud BiH je istakao da pravna sigurnost, što je inherentan element načela vladavine prava, zahteva da registracijska područja u pobijanom zakonu budu određena isključivo aktualnim zakonskim nazivima opština i gradova, koji su u konkretnom slučaju utvrđeni relevantnim odredbama ZTO RS iz 2009.³⁸

Iz izloženog shvatanja Ustavnog suda BiH sledi jasan zaključak da su zvanični nazivi opština i gradova važan element pravne sigurnosti i da u zakonodavstvu, na bilo kojem nivou njegovog usvajanja, nije dopušteno korišćenje dualnih naziva za tu vrstu toponima, odnosno korišćenje naziva koji nisu određeni važećim zakonodavstvom kojim se uređuje ta materija. Budući da je Ustavni sud našao da su nazivi opština i gradova koji su određeni

³⁴ Ustavni sud Republike Srpske, UV-2/09.

³⁵ Ustavni sud republike Srpske, AR 2821/09.

³⁶ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/01 i 63/08.

³⁷ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, U 3/11 t. 21.

³⁸ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, U 3/11 t. 24.

važćim zakonodavstvom važan element pravne sigurnosti, ostaje otvoreno pitanje da li se takvo rezonovanje može protegnuti i na nazive svih naseljenih mesta, čak i kada su ona određena uredbom Vlade, kao što je to slučaj u RS. Čini se da interesi pravne sigurnosti nalažu takav pristup, ali i da sa još jednim argumentom potkrepljuju zaključak o neophodnosti skorijeg donošenja zakona o naseljenim mestima koja čine područje jedinice lokalne samouprave, kako je to i predviđeno čl. 29. ZTO RS.

ZAKLJUČAK

Regulisanje zvanične toponimije u pravnom poretku čini specifičan vid projektovanja pravnih formi značenja na fizičko-geografski svet i socijalne konstrukcije prostora. Svojevrsno „susretanje“ toponima i pravnog poretka moguće je na različite načine i u različitim dimenzijama. U zavisnosti od političko-prostornog značaja toponima i njihovog prostornog prostiranja, pojedine vrste toponima i raznovrsni aspekti zvanične toponimije određuju se i uređuju na različitim nivoima javnopravnog poretka i normama različite pravne snage čiji su donosici locirani i čija se jurisdikcija najčešće prostire na istom nivou na kome i odgovarajući toponim, odnosno njegov značaj, kao što je to slučaj sa nazivom države, ili lokalnim toponimima. Uporedno sagledavanje upućuje na ustavnopravno regulisanje naziva države, njenih konstitutivnih političko-teritorijalnih jedinica, a u pojedinim slučajevima i glavnih gradova, na ustavnopravno uređivanje službene upotrebe jezika i pisma, na ustavnopravno normiranje isticanja tradicionalnih naziva mesta na manjinskim jezicima, na različite i raznovrsne modalitete zvaničnog priznanja naziva mesta i drugih toponima, kao i na upravnu prirodu postupka promena naziva mesta.

Rešenja koja u pogledu zvanične toponimije postoje u BiH i RS su brojna i raznovrsna, uz sporadično uočljivo pomanjkanje njihovog sistemskog karaktera. Osobnost pravnog poretka BiH i RS u pogledu zvanične toponimije ogleda se u činjenici da je koncept konstitutivnosti naroda u značajnoj meri, i sa pravom, uticao na deetniciziranje naziva pojedinih mesta, ali, kako to ovaj rad pokazuje, taj koncept ne može da bude apsolutizovan do apsurdnih granica koje bi podrazumevale preispitivanje naziva entiteta koji i čine deo ustavnog identiteta BiH, osporavanje korišćenja naziva entiteta u geografskom smislu, onemogućavanje ostvarivanja javnog interesa oličenog u zaštiti kulturnog i istorijskog nasleđa svakog od konstitutivnih naroda ponaosob koje toponimi izražavaju, narušavanja pune pravne sigurnosti u svim aspektima upotrebe i korišćenja geografskih naziva, ili sprečavanja prilagođavanja neizbežnim promenama u društvenoj stvarnosti i legitimnim težnjama stanovništva koje živi na i u određenom prostoru, a koje mogu da podrazumevaju i izostavljanje pojedinih delova naziva mesta koji su istorijski postojala, ali koja nisu od suštinskog značaja za nacionalni interes konstitutivnih naroda.

LITERATURA:

- Blomley N. K., Bakan J. C. (1992), Spacing Out: Towards a Critical Geography of Law, *Osgoode Hall Law Journal*, (Ed. Stepan Wood), Vol. 30, No 3/92.
- Braverman I., Blomley N., Delaney D. (2014), The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography, (Ed. A. Kedar)
- de Varennes F. (2006), Article 11, u (Ed. Weller, Marc), *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford & New York: Oxford University Press
- Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*,

- CAHMIN h (1995)010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf.
- Feldman M. (2005), Renaming cities in Bosnia and Herzegovina, *International Journal of Constitutional Law*, (Ed. J. H. H. Weiler), vol. 3/05.
- Grčević M. (2010), *Promjena imena naselja u Republici Slovačkoj*, Folia Onomastica Croatica 19
- Häberle P., *Verfassungsrechtliche Aspekte der kulturellen Identität*.
<http://blog.constitutioncenter.org/2015/08/congressman-questions-constitutionality-of-mount-mckinley-name-change/>.
- Jordan P. (2012), Place Names as Ingredients of Space-related Identity, in B. Helleland, C.-E. (Ed. Ore & S. Wikstrøm), *Names and Identities*, Oslo Studies in Language 4 (2)
- Kunić P. (2001), *Upravno pravo*, Banja Luka
- Päll P. (2002), *Legal status of names, Training Course on Toponymy, Enschede*, Frankfurt am Main, Berlin. 11 August - 6 September 2002. Compiled and edited by Ferjan Ormeling. K. Hans Stabe and Jörn Sievers Mitteilungen des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie. Band 28. Verlag des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, Frankfurt am Main 2003.
- Steiner C., Ademović N. [et al.] (2010), *Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar*, Sarajevo
The Glossary of Terms for the Standardization of Geographical Names, United Nations publication, Sales No. M. 01. XVII. 7.
- Toponymic Guidelines for map and other editors for international use*, Federal Republic Germany, 2010
Toponymic Guidelines for map and other editors for international use, Federal Republic Germany, 2010.
- United States Board on Geographic Names, Principles, Policies, and Procedures: Domestic Geographic Names*, Reston, Virginia 1997.
- Uredba o naseljenim mjestima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 26/11.
- Uredba o Registru naseljenih mjesta u jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 4/2010.
- Ustavni sud BiH, U 44/01.
- Ustavni sud Bosne i Hercegovine, U 3/11.
- Ustavni sud Republike Srpske, AP 2821/09.
- Ustavni sud Republike Srpske, UV-2/09.
- Vieytez, Eduardo Ruiz (2004). Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law, *II Mercator International Symposium: Europe: A new framework for all languages?* dostupno na: <http://www.ciemen.org/mercator/pdf/simp-vieytez-ang.pdf>.
- Woehrling J. M. (2005), *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*
- Zakon o gradu Srpsko Sarajevo, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 25/93, 8/96, 27/96, i 33/97.
- Zakon o jedinstvenom matičnom broju, *Službeni glasnik BiH*, br. 32/01 i 63/08.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96, i 6/97.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 69/09, 70/12, 83/14 i 106/15.
- Zakon o upotrebi i zaštiti naziva Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 30/03, 43/04, 50/08 i 76/11.
- Zakon o zaštiti naziva Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 73/08.

Associate Prof. Vladimir Djurić, Ph. D

*Associate Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka,
e-mail: vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu*

Assist. Prof. Nevenko Vranješ, Ph. D

*Assistant Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka,
e-mail: nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu*

The Public Law Regulation of the Official Toponymy From State's To Local Level

Abstract: It is the purpose of this paper to highlight the relation between official toponymy in comparative and domestic law. Toponymy is legally regulated.

After the analyzing of the position of official toponymy in the comparative law, selected legal aspects of its regulation in the Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska legal systems are presented: the constitutional regulation of the names of country, constitutive unites and capitals, the constitutional and law regulation of the official use of language and script, the legal regulation of the local-self-government unit names and official place names, as well as the administrative procedure of the place names change.

Key words: legal order, official toponymy, public law, constitutional law, administrative law, local-self government.