

Конгрес локалних и регионалних власти



22. састанак
CG(22)12
21. март 2012.

Локална и регионална демократија у Босни и Херцеговини

Комисија за мониторинг /енг. Monitoring Committee/
Извјестиоци¹: Беа Хирс (Beat Hirs), Швицарска (Л, ИЛДГ); Жан-Мари БЕЛИАР (Jean-Marie Belliard), Француска (Р, ЕПП/ЦД)

[Нацрт препоруке \(за изгласавање\)](#) **Error! Bookmark not defined.**
[Образложење](#) **Error! Bookmark not defined.**

Сажетак

Овај извјештај о ситуацији локалне и регионалне демократије у Босни и Херцеговини је сачињен након двије посјете у априлу и децембру 2011. Он закључује да је законски оквир као такав у Босни и Херцеговини и ентитетима постао бољи и да сада садржи изричите референце на Европску повељу о локалној самоуправи. Извјештај наглашава да је правосудна заштита локалне самоуправе ојачана у оба ентитета и поздравља оснивање Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске у јануару 2010. Међутим, делегација за мониторинг и даље брине о одређеном броју питања, као нпр. да Устав који омогућава управљање односима између различитих нивоа локалне самоуправе до сада још није успостављен; велика фрагментација територије Босне и Херцеговине, што значи да неке општине нису у стању користити своја овлаштења; недовољно јасна подјела овлаштења између ентитета, кантона и општина и низак ниво финансијске аутономије локалних власти у Босни и Херцеговини.

Конгрес препоручује да власти Босне и Херцеговине пожурују ентитете Босне и Херцеговине да сачине планове реформе о децентрализацији и да у пракси имплементирају принципе који су изнесени у Повељи. Он такођер позива власти да изврше допуну Устава Федерације Босне и Херцеговине и Кантона Сарајево, како би се подручје овлаштења које је специфично за главни град Сарајево проширило и како би се успоставио посебан статус за град Бању Луку у Републици Српској, са истовременом расподјелом овлаштења и ресурса за оба града у складу са њиховом специфичном ситуацијом. Конгрес снажно потиче власти у Босни и Херцеговини да без одлагања изврше попис становништва одмах по коначном усвајању Закона о попису становништва, домаћинства и станова. На крају, Конгрес захтијева од власти у Босни и Херцеговини да, у ближој будућности, разматрају потписивање и ратифицирање Додатног протокола уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти.

¹ L: Комора локалних власти / R: Комора региона
ILDG: Независна и либерална демократска група Конгреса
EPP/CD: Европска народна странка – Хришћански демократи Конгреса
SOC: Социјалистичка група Конгреса
NR: Чланови који не припадају политичкој групи Конгреса



НАЦРТ ПРЕПОРУКЕ²

Конгрес локалних и регионалних власти Вијећа Европе упућује на:

а. Члан 2., став 1.б, законске Резолуције *CM/Res (2011) 2* који се односи на Конгрес локалних и регионалних власти Вијећа Европе, који предвиђа да ће један од циљева Конгреса бити „подношење приједлога Комитета министара у циљу унапређења локалне и регионалне демократије“;

б. Члан 2., став 3, законске Резолуције *CM/Res (2011) 2* који се односи на Конгрес локалних и регионалних власти Вијеће Европе, који предвиђа да „Конгрес редовно припрема извјештаје за сваку земљу појединачно о ситуацији локалне и регионалне демократије у свим државама чланицама и у државама које су поднијеле захтјев за придруживање Вијећу Европе, и нарочито осигурава имплементирање принципа Европске повеље о локалној самоуправи“;

ц. Резолуција 307 (2010) *REV* која утврђује поступак надзора примјене Европске повеље о локалној самоуправи;

д. Резолуција Конгреса 299 (2010), која предвиђа да ће Конгрес у својим активностима надзора користити Референтни оквир за регионалну демократију Вијећа Европе, као и одговор Комитета министара на Препоруку Конгреса 282 (2010) [*CM/Cong(2011)Rec282final*] у којем се владе држава чланица потичу да поштују претходно наведени референтни оквир у својим политикама и реформама;

е. Образложење ове препоруке о локалној и регионалној демократији у Босни и Херцеговини.

1. Конгрес утврђује да:

² Прелиминарни нацрт препоруке који је Комисија за мониторинг одобрила 24. фебруара 2012.

Чланови Комисије за мониторинг:

Л. О. Моли (L. O. Molin) (Предсједник), *М. Абуладзе (M. Abuladze)*, *У. Алдегрен (U. Aldegren)*, *К. Андерсен (K. Andersen)*, *Л. Аветиан (L. Avetyan)* (замјеник: *Е. Јеритсјан (E. Yeritsyan)*), *А. Бабајев (A. Babayev)* (замјеник: *И. Калилов (I. Khalilov)*), *Т. Бадан (T. Badan)*, *М. Барсина Ангуло (M. Barcina Angulo)*, *В. Беликов (V. Belikov)*, *Г. Бенде (G. Bende)* (замјеник: *Е. Пензес (E. Penzes)*), *Г. Бергеман (G. Bergemann)*, *М. Беспалова (M. Bepalova)*, *В. Броколи (V. Broccoli)*, *З. Броц (Z. Broz)*, *А. Бухман (A. Buchmann)*, *Х. Кадоре (X. Cadoret)*, *Е. Калота (E. Calota)*, *С. Каруго (S. Carugo)*, *С. Шернов (S. Chernov)*, *Д. Шишинадзе (D. Chichinadze)*, *Б. Колин-Ланген (B. Collin-Langen)*, *М. Колс (M. Cools)*, *Ј. Коста (J. Costa)*, *Д. Ђукур (D. Ćukur)*, *Л. Деллаи (L. Dellai)*, *М. Де Ламоте (M. De Lamotte)*, *Н. Доган (N. Dogan)*, *Г. Диганоглу (G. Doğanoglu)*, *М. Гају (M. Gaju)*, *В. Гебел (V. Gebel)*, *Г. Гегузинаскас (G. Geguzinskas)*, *С. Главак (S. Glavak)*, *С. Гзциан (S. Guckian)*, *М. Гуган (M. Guegan)*, *М. Гулевскиј (M. Gulevskiy)*, *Х. Халдорсон (H. Halldorsson)*, *М. Хитли (M. Heatley)*, *Ј. Хепбурн (J. Hepburn)*, *Б. Хирс (B. Hirs)*, *Ј. Хлинка (J. Hlinka)*, *Џ. Хјуес (C. Hughes)*, *А. Ибрахимов (A. Ibrahimov)* (замјеник: *Р. Алијев (R. Aliyev)*), *Г. Илс (G. Illes)*, *Ј. Јалинска (J. Jalinska)* (замјеник: *М. Јузура (M. Juzura)*), *С. Џејмс (S. James)*, *А. Јаунслајнис (A. Jaunsleinis)*, *М. Јегени (M. Jegeni)*, *Јулдис (Yildiz)*, *М. Јухками (M. Juhkami)*, *Ј-П. Клајн (J-P. Klein)* (замјеник: *Е. Ајхер (E. Eicher)*), *А. Крица (A. Kriza)*, *И. Куличенко (I. Kulichenko)* (замјеник: *Н. Рибак (N. Rybak)*), *Ф. Лек (F. Lec)*, *Ј-П. Лиовиј (J-P. Liouville)*, *И. Лоазиду (I. Loizidou)*, *М. Магомедов (M. Magomedov)*, *П. Манги (P. Mangin)* (замјеник: *Ј-М. Белиар (J-M. Belliard)*), *Т. Маргариан (T. Margaryan)*, *Г. Марса (G. Marsan)*, *Х. Марва (H. Marva)*, *В. Мек Хју (V. Mc Hugh)*, *М. Мерил (M. Merrill)*, *И. Микале (I. Micallef)*, *Т. Микус (T. Mikus)*, *К. Мискинен (K. Miskiniene)*, *М. Монеси (M. Monesi)*, *Г. Мослер – Тернстрем (G. Mosler-Törnström)*, *А. Муцио (A. Muzio)*, *М. Њуласм (M. Njilas)*, *З. Озеговић (замјеник: V. Vasic)*, *Р. Пајта (R. Paita)* (замјеник: *А. Миле (A. Miele)*), *У. Паславска (U. Paslawska)*, *Х. Пихлајасари (H. Pihlajasaari)*, *Г. Пинто (G. Pinto)*, *Г. Полициниш (G. Policinski)*, *А. Прусковски (A. Pruszkowski)*, *Ц. Радулеску (C. Radulescu)* (замјеник: *Л. Сфироага (L. Sfirloaga)*), *Р. Ротава (R. Rautava)* (замјеник: *С. Рупонен (S. Riponen)*), *Х. Ричтермова (H. Richteromova)*, *А. Рокофило (A. Rokofillou)*, *Н. Романова (N. Romanova)*, *Д. Русева (D. Ruseva)*, *Ј. Совен (J. Sauwens)*, *П. Шовтка (P. Schowtka)*, *В. Шустер (W. Schuster)*, *Д. Шекспир (D. Shakespeare)*, *М. Симоновић (замјеник: С. Лазић)*, *Г. Спарстаски (G. Spartanski)*, *М. Тамило (M. TAMILOS)*, *А. Торез (A. Torres Pereira)*, *В. Удовученко (V. Udovuchenko)* (замјеник: *О. Радзивијески (O. Radziievskiy)*), *А. Угуес (A. Ugues)*, *Г. Угулава (G. Ugulava)* (замјеник: *П. Замбакидзе (P. Zambakidze)*), *А. Ус (A. Uss)*, *П. Усок (P. Uszok)*, *Б. Варнавкиј (V. Varnavskiy)* (замјеник: *А. Борисов (A. Borisov)*), *О. Ван Фелдхуизен (O. Van Veldhuizen)*, *Л. Венесланд (L. Vennesland)*, *Л. Фербек (L. Verbeek)*, *Х. Венингер (H. Weninger)*, *К. Вајтмор (K. Whitmore)* (замјеник: *П. Гров (P. Grove)*), *Ј. Винен (J. Wiene)*, *Д. Вробел (D. Wrobel)*, *У. Витрих-Пелолу (U. Wüthrich-Pelloli)*, *Д. Змегац (D. Zmegac)*.

N.B.: Имена чланова који су учествовали у гласању су написана у курзиву.

Секретаријат Комисије: С. Поарел (S. Poirel) и С. Канкочак (S. Cançoçak)

а. је Босна и Херцеговина 12. јула 2002. године безрезервно ратифицирала Европску повељу о локалној самоуправи (*ETS* бр. 122, у даљем тексту „Повеља“) и да је 1. новембра 2002. инструмент за ову земљу ступио на снагу;

б. Босна и Херцеговина није потписала Додатни протокол Европске повеље о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти (*CETS* бр. 207);

ц. је ситуација локалне и регионалне демократије у Босни и Херцеговини била предмет мониторинг извјештаја и Препоруке Конгреса 202 (2006.)

д. су 23. марта 2011., господин Жан-Марије Белиар (Jean-Marie Belliard) (Француска, П, ЕПП/ЦД) и господин Беа Хирс (Beat Hirs) (Швицарска, Л, ИЛДГ) именовани као извјестиоци са задатком подношења новог извјештаја о локалној и регионалној демократији у Босни и Херцеговини Конгресу;

е. је делегација Конгреса обавила двије посјете, од 11. до 14. априла 2011. и 12. и 13. децембра 2011. Састанци су се одржавали у Сарајеву, Бањој Луци, Брчком и Мостару са представницима државних институција, саставних ентитета – Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске – и Дистрикта Брчко, као и са локалним властима и удружењима локалних власти те са међународном заједницом;

Ф. извјестиоци се желе захвалити Сталном представништву Босне и Херцеговини при Вијећу Европе и свим људима које су упознали током своје посјете.

2. Конгрес са задовољством констатира:

а. опћу усклађеност закона о локалној самоуправи Босне и Херцеговине са принципима Повеље. Законодавни оквир у Босни и Херцеговини и ентитетима се побољшао и сада изричито упућује на Повељу;

б. повећану правосудну заштиту локалне самоуправе у оба ентитета;

ц. консензус о потреби осигурања досљедности у законима о локалној самоуправи на свим нивоима;

д. проширење међуопћинске сарадње између Сарајева и Источног Сарајева;

е. напредак законодавства на локалном нивоу и подручјима као што су образовање, локални транспорт и цестовне мреже;

Ф. оснивање Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске у јануару 2010. и праксу полугодишњих консултација између чланова Владе Републике Српске, градоначелника и удружења заједница и мањих градова;

г. усвајање Закона о попису становништва, домаћинства и станова 3. фебруара 2012. од стране Дома народа Босне и Херцеговине;

х. развој регионалних иницијатива које воде ка помирењу у региону.

4. Посматрајући недостатак активности у вези са локалном и регионалном демократијом на основу Препоруке Конгреса (202) 2006., Конгрес са забринутошћу констатира да:

а. политички и институционални ћорсокак на нивоу државе, који спречава било какву реформу децентрализације у земљи, озбиљно утиче на функционирање локалне самоуправе;

б. уставне гаранције које регулирају односе између различитих нивоа самоуправе још нису успостављене;

ц. је непостојање пописа становништва још од 1992. посебно проблематично у земљи у којој је цијели политички систем заснован на националном принципу;

д. и даље не постоји јасна подјела овлаштења између ентитета, кантона и опћина;

е. је ниво финансијске аутономије локалних власти у Босни и Херцеговини релативно низак. Финанције локалних власти овисе о реалокацији ПДВ-а, за шта су постојећи механизми недјелотворни;

ф. још увијек не постоји законски оквир за гарантовање опћинске имовине, што утиче на утврђивање основице локалних прихода;

г. велика фрагментација територије Босне и Херцеговине значи да неке опћине нису у стању извршити своја овлашћења;

х. међуопћинска сарадња постоји у веома ограниченом облику, иако се чини да се покрећу иницијативе у том правцу;

и. постојећи законски оквир не узима у обзир посебан статус Сарајева и његова посебна овлашћења и одговорности као главног град Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине;

ј. град Бања Лука, који дјелује као де факто главни град Републике Српске, нема посебан статус;

к. што се тиче Статута града Мостара, неједнакост изборних права у опћинском вијећу представља кршење члана 3. Повеље, што је констатирала и Венецијанска комисија у Мишљењу бр. 594/2010 од 16. октобра 2010. Штавише, Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине је Статут града Мостара прогласио неуставним.

5. С обзиром на горе наведено, Конгрес препоручује да Комитет министара позове власти Босне и Херцеговине да:

а. захтијевају од ентитета Босне и Херцеговине да израде планове реформе о децентрализацији и практичној имплементацији принципа који су наведени у Повељи;

б. ревидирају државни Устав у складу са Мишљењем бр. 308/2004 Венецијанске комисије које је усвојено 12. марта 2005. и да се у Уставу позову на принцип локалне самоуправе;

ц. усвоје и имплементирају Закон о попису становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини и дају политичку, административну и финансијску подршку за припрему и организацију пописа, у циљу израде и имплементације учинковите јавне политике на нивоу локалних власти;

д. ревидирају законе о локалној самоуправи унутар ентитета, кантона и опћина, у сврху осигуравања јасне расподјеле овлашћења локалних власти;

е. локалним властима додијеле довољно финансијских ресурса у складу са њиховим овлашћењима и одговорностима, и да притом посебно ревидирају постојеће законске одредбе о финансијском изједначавању;

ф. усвоје оквирни закон који признаје опћинску имовину;

г. потичу међуопћинску сарадњу и заједничко пружање одређених јавних услуга;

х. допуне Устав Федерације Босне и Херцеговине и Устав Кантона Сарајева у циљу проширења подручја овлашћења специфична за главни град Сарајево и повећају ресурсе до нивоа који одговара овлашћењима која су додијелена у складу са Препоруком Конгреса 219 (2007.) о статусу главних градова;

и. наставе разговоре у сврху ревизије Устава Републике Српске које би имала за циљ додјелу посебног статуса граду Бања Луци у Републици Српској и додјелу одговарајућих овлашћења и ресурса;

ј. без одлагања ревидирају Статут града Мостара и изборни закон Федерације Босне и Херцеговине, како би се ускладили са чланом 3. Европске Повеље о локалној самоуправи;

к. у блиској будућности разматрају потписивање и ратифицирање Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти (*CETS* бр. 207);

л. се позову на експертизу и помоћ Конгреса при изради свих програма реформе који имају за циљ повећање децентрализације, у складу са Повељом, у сарадњи са свим релевантним актерима.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Садржај

1. Увод.....	6
2. Политичка ситуација и евалуација од претходне Препоруке 202 (2006.) о локалној и регионалној демократији у Босни и Херцеговини.....	7
3. Извршавање дужности и обавеза.....	11
3.1. Устав и недавни развоји	11
3.2. Локална самоуправа: Европска повеља о локалној самоуправи.....	12
3.3. Анализа ситуације локалне демократије у свјетлу Европске повеље о локалној самоуправи на основу њених појединачних чланова	17
3.3.1. Чланови 2. и 3.	17
3.3.2. Члан 4.	19
3.3.3. Члан 5	21
3.3.4. Члан 6.	21
3.3.5. Члан 7	22
3.3.6. Члан 8	22
3.3.7. Члан 9	23
3.3.8. Члан 10	24
3.3.9. Члан 11	24
3.4. Регионална демократија: референтни оквир за регионалну демократију	25
4. Закључци	26
Додатак 1 – Програм о мониторинг посјети Конгреса у Босни и Херцеговини (11-14. априла 2011. и 12-13. децембра 2011.).....	28
Додатак 2 – Преглед стања имплементације људских права на локалном и регионалном нивоу	32

1. Увод

1. У складу са чланом 2. (3) законске Резолуције *CM/Res(2011)2* Комитета министара Вијећа Европе, Конгрес локалних и регионалних власти (у даљем тексту „Конгрес“) редовно припрема извјештаје, за сваку земљу појединачно, о стању локалне и регионалне демократије у свим државама чланицама и оним државама које су поднијеле захтјев за чланство у Вијећу Европе и надгледа ефикасну имплементацију принципа Европске повеље о локалној самоуправи.

2. Босна и Херцеговина је 12. јула 2002. безрезервно ратифицирала Европску повељу о локалној самоуправи, а инструменти који се тичу те земље су ступили на снагу 1. новембра 2002. До тренутка објављивања овог извјештаја, Босна и Херцеговина није потписала Додатни протокол Европској повељи о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалне власти.

3. Ситуација локалне и регионалне демократије у Босни и Херцеговини је већ била предметом двају извјештаја Конгреса 2000.³ и 2001.⁴ године, прије приступању земље Вијећу Европе и

³ Извјештај о локалној и регионалној демократији у Босни и Херцеговини (земље која је кандидат за приступање Вијећу Европе) (Док. CG/CP(6)29 рев. 2. март 2000.). Извјестиоци: Клод Хеги (Claude Heig) (Швицарска) и Ђанфранцо Мартини (Gianfranco Martini) (Италија).

⁴ Извјештај о локалној и регионалној демократији у Босни и Херцеговини (Док. ЦГ (8)23 Дио II, 8. новембар 2001.). Извјестиоци: Кристофер Њубери (Christopher Newbury) (Велика Британија) и Петер Кителман (Peter Kittelmann) (Њемачка).

Европској повељи о локалној самоуправи и извјештају о мониторингу 2006 године⁵. Конгрес је 14. новембра 2006. усвојио Препоруку 202 (2006.)⁶.

4. С обзиром на комплексност федералне политичке структуре Босне и Херцеговине, Комисија за мониторинг је одлучила обавити двије узастопне посјете, од 11. до 14. априла 2011. и 12. и 13. децембра.

5. Комисија за мониторинг је именovala господина Жан-Марије Белиара (Jean-Marie Belliard) (Француска, Р, ЕПП/ЦД) и господина Беа Хирса (Beat Hirs) (Швицарска, Л, ИЛДГ) као извјестиоце за локалну демократију и регионалну демократију у Босни и Херцеговини. Извјестиоцима је асистирала госпођа Елена Симиња Танасецку (Elena Simina Tanasescu), консултантница, члан Независне групе стручњака за Европску повељу о локалној самоуправи, те Секретаријат Конгреса.

6. Мониторинг делегација Конгреса се састала са представницима државних институција, међународне заједнице, саставних ентитета – Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Дистрикта Брчко, те локалним властима и удружењима локалних власти (детаљни програми обје посјете дати су у Додатку 1).

7. Овај извјештај је припремљен на основу информација прикупљених током двије посјете Босни и Херцеговини и на основу података које су нам доставиле власти и различите међународне организације и стручњаци са којима смо се састали.

8. Делегација би се жељела захвалити Сталном представништву Босне и Херцеговине при Вијећу Европе, властима Босне и Херцеговине, Федерацији Босне и Херцеговине, Републици Српској и Дистрикту Брчко, кантонима, градовима и опћинама, те представницима савеза локалних власти Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, за њихову сарадњу и спремности за помоћ, као и за корисне информације од стране свих са којима су вођени разговори. Такођер се жели захвалити уреду Вијећа Европе у Сарајеву, који је осигурао неометан ток посјете.

2. Политичка ситуација и евалуација од претходне Препоруке 202 (2006.) за локалну и регионалну демократију у Босни и Херцеговини

9. Извјестиоци сматрају неопходним да се укратко прикаже развој политичке ситуације у Босни и Херцеговини, како би се разјаснила специфична ситуација у вези са локалном и регионалном демократијом у овој земљи.

10. Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 25. децембра 1991. и референдума за независност Босне и Херцеговине од 29. фебруара 1992., који је организован на захтјев Европске заједнице и бојкотиран од стране српског становништва, бивша федерална држава Босна и Херцеговина је 22. маја 1992 прогласила независност и придружила се УН-у, постајући тако њена 177. чланица. Рат који је након тога уследио се тек завршио потписивањем Опћег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и његових 11 анекса („Дејтонски споразум”), који је парафиран 21. новембра 1995. у Сједињеним Америчким Државама и потписан 14. децембра 1995. у Паризу. Дејтонски споразум је утврдио да „Република Босна и Херцеговина, чије ће службено име од сада бити „Босна и Херцеговина“ наставља своје правно постојање под међународним правом као држава”⁷ и да ће се састојати од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске⁸. Након овог споразума, цијела међународна заједница је започела са напорима у циљу стабилизације ситуације у Босни и Херцеговини; Високи представник (енг. *the High Representative, ХР*) је од стране међународне заједнице именован за надгледање имплементације цивилних аспеката Дејтонског споразума у

⁵ Локална и регионална демократија у Босни и Херцеговини (Док. CG(13)30 Дио II, 23. октобар 2006.). Извјестиоци: Кристофер Њубери (Christopher Newbury) (Велика Британија) и Карстен Бер (Karsten Behr) (Њемачка).

⁶ Препорука 202(2006.) за локалну и регионалну демократију у Босни и Херцеговини

⁷ Устав Босне и Херцеговине, члан 1., ст. 1

⁸ *Ибид*, члан 1., ст. 3.

име међународне заједнице; многе међународне и супранационалне институције и организације су још увијек активно ангажирани у овој земљи.

11. Главни текстови устава који су тренутно на снази у овој земљи су усвојени током или на крају рата. Устав Републике Српске изворно је усвојен 1992, као устав сепаратистичког ентитета који је тврдио да је независна држава унутар Босне и Херцеговине; Устав Федерације Босне и Херцеговине, усвојен 1994., је саставни дио другог међународног споразума, Вашингтонског споразума, и одражавао је компромис између Бошњака и Хрвата, постигнут уз помоћ америчког посредовања. Устав Босне и Херцеговине је интегриран у Дејтонски споразум као Анекс IV и преведен је на енглески, босански, хрватски и српски језик (види члан XI Дејтонског споразума) без консултације са грађанима Босне и Херцеговине, што је покренуло питање недостатака демократског легитимитета Устава Босне и Херцеговине.

12. Одмах на почетку, Босна и Херцеговина је била федерална држава са два конститутивна ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, којима се 5. марта 1999. придружио дистрикт са посебним статусом - Дистрикт Брчко – „који постоји под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произилазе из овог устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминију) ентитета»⁹. Арбитражне пресуде које је Арбитражни суд донио у складу са клаузулом Дејтонског споразума, којима су поново успостављени опћина и околни дистрикт, који су 2009. били утемељени у Уставу Босне и Херцеговине, поздрављене су као прва успјешна уставна реформа. Дистрикт Брчко, који је упркос својој величине од неоспорне стратешке важности, пао је под надлежност међународних супервизора (Водитељ уреда Дистрикта) под мандатом УН-а и овиси о Високом представнику. Дистрикт Брчко има сопствени институционални систем са законодавним, извршним и судским овлаштењима.

13. Према службеним статистичким изворима¹⁰, Босна и Херцеговина има укупну површину од 51 209 км² и према посљедњем попису становништва (1992.) око 4 милиона становника, од којих су 43,5% Бошњаци (муслимани), 31,2% Срби (православни хришћани) и 17,4% Хрвати (римокатолици). С обзиром на старост посљедњег пописа, очигледно је да су ови бројеви непоуздани.

14. Земља се повукла из циклуса пописа који је планиран у Европи 2011. због застоја Закона о попису становништва, домаћинства и станова у Парламенту Босне и Херцеговине. Спорне тачке су укључивале неспоразуме у вези с упитницима за попис по питању националне припадности, језика и вјероисповјести, као и калкулацију броја држављана Босне и Херцеговине који живе у иностранству (дијаспора). Република Српска, која је успјела усвојити закон о попису који се односи само на овај ентитет, одлучила је да га неће имплементирати због домаћег и међународног притиска у вези са овим питањем.

15. Делегација је обавијештена да је, након њене посјете Босни и Херцеговини, Дом народа 3. фебруара 2012. усвојио Закон о попису становништва, домаћинства и станова, који предвиђа организацију наредног пописа у априлу 2013. До коначног усвајања овог закона ће вјероватно доћи током текуће године – барем се тако надају извјестиоци. Попис је значајан за земљу чији се цијели политички и институционални живот базира на политичком компромису усмјерен ка заустављању оружаних сукоба између становништва различитог националног поријекла и вјероисповијести. Устав Босне и Херцеговине дефинира три конститутивна народа, Бошњаке, Хрвате и Србе и друге¹¹, чија заштита интереса није само загарантирана на њиховим територијама него и постављањем државних тијела и усвајањем правила за њихово функционирање. Правила садржана у Уставу се односе на кворум који је потребан у двије коморе Парламентарне скупштине (члан IV, ст. 1б, 2б), гласање по ентитетима (двострука већина потребна за све одлуке Парламента (члан IV, ст. 3ц, 3д), могућност да се предложена одлука Парламентарне скупштине прогласи деструктивном за виталне националне интересе (члан IV, ст. 3г). Било би нереалистично очекивати укидање таквих уставних механизма, које је

⁹ Допуна I Уставу Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 25/09), ст. 1

¹⁰ Демографија 2010. Тематски билтен. ISSN 1840-104X

¹¹ Они укључују 17 признатих националних мањина, као и оне који се не желе идентифицирати као Бошњаци, Хрвати или Срби

Парламентарна скупштина Вијећа Европе описала „нејасним”¹² по питању права на вето у сврху заштите виталних интереса и који „умјесто спречавања прегласавање било које етничке групе кроз дијалог и тражење компромиса –систематски злоупотребљивани и сада коче све процесе доношења одлука».¹³

16. Велика иницијатива по имену „Бутмирски процес” покренута је у октобру 2009. од стране предсједавајуће земље Европске Уније Шведске и Сједињених Држава како би се босанскохерцеговачким лидерима помогло да постигну опћи споразум који нуди елементе за ревизију устава, што би, прије свега, имало за циљ јачање централне улоге Државе повећавањем овлаштења Вијећа министара и укидањем гласања по ентитетима у Парламенту о питањима интеграције Босне и Херцеговине у ЕУ и НАТО. До данашњег дана, у овом процесу није постигнут споразум.

17. Очигледно је да транзиција из политичког система базираног на националном представљању у систем базиран на грађанском представљању захтијева времена и да треба бити прихваћен од стране цијелог становништва Босне и Херцеговине. То би донекле можда објаснило зашто су многи проблеми с којима се суочава Босна и Херцеговина, укључујући озбиљну политичку кризу која још увијек траје, проузроковани (и требали би се такођер и ријешити) националном и вјерском структуром становништва.

18. Један примјер који илустрира политички систем заснован на националном представљању и који показује озбиљне оперативне пропусте је референдум, који је Народна скупштина Републике Српске одобрила 13. априла 2011. године, о легитимности државног суда /Суда БиХ/ и Уреда главног тужитеља Босне и Херцеговине. Овај нови државни суд који је основан 2002. године за оба ентитета, како би се ратни злочинци гонили локално а не у посебном суду за бившу Југославију у Хаагу, није поздрављен са свих страна. Он је основан у складу са темељитим тумачењем одредби Анекса ИВ Устава Босне и Херцеговине, с обзиром да такав суд није изричито предвиђен у Дејтонском споразуму. Стога су власти Републике Српске увијек оспоравале његову законитост. Овај референдум је планиран за јуни 2011. Један од његових могућих исхода, у случају изгласавања неповјерења, би било непризнавање његових одлука на територији Републике Српске. Због тога је била потребна брза посјета Високог представника за стране послове и сигурносну политику ЕУ, Катрине Ештон (Catherine Ashton) 13. маја 2011. године, како би се власти Републике Српске одвратиле од организирања овог референдума у замјену за покретање структурираног дијалога о правним питањима између Босне и Херцеговине и ЕУ. Циљ овог дијалога је да се осигура имплементација стратегије реформе правног сектора као и стратегије за ратне злочине, помоћу блиске сарадње између институција ЕУ, власти Босне и Херцеговине и различитих међународних актера, укључујући посебно Вијеће Европе. Међутим, одмах након што је међународни тужитељ Џуд Романо (Jude Romano) 20. јануара 2012. године донио одлуку о заустављању истраге у предмету Добровољачка, власти Републике Српске су Парламенту поднијели нацрт закона у којем се предлаже укидање државног суда и Уреда главног тужитеља.

19. Осим тога, 19. априла 2011. око 500 Хрвата са свих нивоа Босне и Херцеговине састало се у Мостару ради оснивања Хрватске народне скупштине, која је усвојила резолуцију којом се захтјева признање равноправног статуса хрватског народа као и друга два конститутивна народа и која је поновила свој захтјев у вези са стварањем трећег ентитета, заговарајући истовремено темељиту уставну реформу која би такођер покривала територијалну и административну организацију Босне и Херцеговине.

20. Успркос многим апелима упућеним властима Босне и Херцеговине од стране Парламентарне скупштине при Вијећу Европе¹⁴ и очигледне одлучности свих политичких снага Босне и Херцеговине да се убрзају потребне уставне реформе, опћи избори у Босни и Херцеговини од 3. октобра 2010. су одржани у складу са уставним и изборним прописима које је Европски суд за људска права оцијенио дискриминирајућим у својој пресуди у предмету Сејдиц

¹² Функционирање демократских институција Босне и Херцеговине, Резолуција 1855(2012).

¹³ Ibid.

¹⁴ Функционирање демократских институција у Босни и Херцеговини (Препорука 1984 (2010.); хитна потреба за уставном реформом у Босни и Херцеговини (Препорука 1914 (2010.); посматрање опћих избора у Босни и Херцеговини (3. октобар 2010. (Док. 12432 од 11. новембра 2010.), извјестилац: господин Тину Кох (Низоземска)

и Финци против Босне и Херцеговине од 22. децембра 2009.¹⁵ Штавише, ти избори су довели до многих узастопних неуспјелих покушаја оснивања влада. Тек 28. децембра 2011. године (15 мјесеци након парламентарних избора) вође шест главних политичких странака земље су постигли консензус о расподјели десет мјеста у централној влади, са једним премијером, Вјекославом Бевандом и девет министара.

21. Иако је свакодневни живот грађана Босне и Херцеговине више повезан с ентитетским нивоом него нивоом Босне и Херцеговине, овај застој који траје већ дуже времена није остао незапажен. Он је имао озбиљне посљедице на домаћем нивоу: централна држава Босна и Херцеговина је без буџета од 2010. и дјелује на основу привременог финансирања. Стопа незапослености износи више од 43% радно способног становништва, директне инвестиције су опале и налазе се на критичној стопи од 75% од 2009 године. На међународном нивоу, ове околности отежавају Босни и Херцеговини осигуравање кредибилитета код међународних агенција за оцјењивање кредитног рејтинга. Осим тога је тренутно немогуће имплементирати Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ, будући да предуслови у вези са усвајањем закона о попису, државној помоћи и уставном реформом (са минималним циљем уклањања дискриминације коју је Европски суд за људска права утврдио у пресуди у предмету Сејдиц и Финци), још нису испуњени. Потребно је више од изјава намјере политичких вођа, посебно од недавно постављене владе, како би земља могла искористити могућности које јој се нуде за суочавање са дисфункционалним дијеловима система. Прије 28. децембра 2011. план је био да се поново додјели 96 милиона еура као предприсупни инструмент регионалним програмима ЕУ, и да се одустане од плаћања другог оброка - 1 200 милиона еура – у потврдном споразуму закљученом са Међународним монетарним фондом усљед непостојања сагласности о расподјели новца између државе, ентитета и кантона Федерације Босне и Херцеговине. Уставна структура Босне и Херцеговине представља велику препреку за рад и ефикасност институција Босне и Херцеговине на свим нивоима, отежавајући тако извршавање међународних обавеза земље и њен политички и друштвено-економски развој.

22. У својој препоруци 202 (2006.) за локалну и регионалну демократију у Босни и Херцеговини, Конгрес је нагласио да су закони о локалној самоуправи у Републици Српској усклађени са принципима Европске повеље о локалној самоуправи, али такођер је запажена и постојаност проблема као што су: (и) недостатак уставне гаранције за локалну управу на нивоу Државе, која јасно уређује односе између нивоа јавних власти, чак и поред тога што је централној држави Босни и Херцеговини наметнуто да се бави подручјем локалне самоуправе и да на тај начин изврши обавезу која произлази из ратификације Европске повеље за локалну самоуправу; (ии) „веома неодређена” природа неких од одредби закона ентитета о локалној самоуправи, које захтијевају разјашњење путем имплементирања закона; (иии) велика овисност опћина о финансијским трансферима и недостатак оквирног закона о опћинској својини; (ив) озбиљна фрагментација земље која резултира у комплексности и неефикасности административних структура; и (в) недостатак међуопћинске сарадње.

23. Конгрес је препоручио да држава Босна и Херцеговина донесе законе, с обзиром на њену међународну одговорност за имплементацију Европске повеље о самоуправи, за увођење јасне уставне гаранције за односе између различитих нивоа локалне самоуправе;

- да ентитети:

(и) имплементирају своје законе у вези са питањима локалне и регионалне демократије и у ту сврху успоставе одговарајуће и поједностављене законске и административне процедуре;

(ии) изврше реформу својих територијалних и административних структура како би их учинили ефикаснијим;

(иии) усвоје одговарајуће законе о подјели прихода од недавно уведеног ПДВ-а, додјељујући тако локалним властима адекватне финансијске ресурсе;

(ив) с обзиром на тренутни вакуум у власти на страни државе Босне и Херцеговине у пољу локалне самоуправе и с тиме повезане тренутне немогућности потпуног имплементирања својих обавеза које произлазе из ратификације Европске повеље о локалној самоуправи, да појединачно, у оквиру својих интерних процеса, инкорпорира Европску повељу о локалној самоуправи у своје законодавство, дефинирајући тако своје одговорности према Држави;

(в) имплементирају своје законе о локалној опћинској својини; (ви) потичу међуопћинску сарадњу;

¹⁵ Пресуда Сејдиц и Финци против Босне и Херцеговине, 22. децембар 2009., ГЦ, бр. 27996/06, ст. 56 и 77

- да Федерација Босне и Херцеговине:

(и) изврши допуну свог Устава, како би разјаснила своју надлежност у доношењу закона на подручју локалне самоуправе;

(и) разматра могућност преноса овлаштења кантона, везана за локалну самоуправу, а посебно у вези са надзором и финансијама, на ентитет, омогућавајући тако концентрацију и непристрано извршење овлаштења на нивоу ентитета; да општине иницирају и одржавају блиску сарадњу, како међуопштинску тако и сарадњу између савеза општина.

24. Делегација са задовољством констатира напредак који је постигнут на локалном нивоу широм Босне и Херцеговине, посебно у пољу образовања, локалног транспорта и поправки цеста, као и у пољу међуопштинске сарадње (посебно у Граду Сарајево), и поред тога што законски оквир још није тачно дефиниран.

25. Прескриптивни оквир Босне и Херцеговине и ентитета је унапријеђен и сада садржи изричите референце на Европску повељу о локалној самоуправи. Правосудна заштита локалне самоуправе у оба ентитета се очигледно све више појачава.

26. Такођер треба поздравити и потицати панбалканске иницијативе које придоносе помирењу у региону, као што је низ трипартитних састанака између србијанских и хрватских предсједника и чланова Предсједништва Босне и Херцеговине, од којих је посљедњи одржан 3. фебруара 2012. на Јахорини близу Сарајева, те трипартитни самит босанских, србијанских и турских лидера 26. априла 2011. године.

27. Ипак, Извјестиоци са жаљењем констатују да су током својих посјета забиљежили недостатак активности у односу на Препоруку (202) 2006. о локалној и регионалној демократији, успркос добрим намјерама које су изразиле власти Босне и Херцеговине и два ентитета. Нажалост, свеукупни институционални оквир Босне и Херцеговине ефективно спречава било какве реформе децентрализације у овој земљи.

3. Извршавање дужности и обавеза

3.1. Устав и недавни развоју

28. Тренутне уставне текстове у Босни и Херцеговини је потребно анализирати због чињенице да су уставни у Босни и Херцеговини и Федерацији Босне и Херцеговине на самом почетку били текстови политичког компромиса намијењени окончавању оружаних борби. Устав Републике Српске је израђен у ратној ситуацији. То је значило да питање локалне самоуправе није било приоритетно или централно у уставном процесу који је водио ка стварању државе Босне и Херцеговине.

29. Надаље, Устав Босне и Херцеговине (посебно члан 111.) држави даје веома мало атрибуција, додјељујући ентитетима опће надлежности, што функционирање централне државе чини посебно тешким. Темелјитим тумачењем и примјеном специфичних одредби Устава Босне и Херцеговине, доказало се је да је могуће, у одређеној мјери, проширити овлаштења до нивоа државе. Међутим, ово проширење још није достигло локалну самоуправу. Мишљења Венецијанске комисије су потакла овај процес (нпр. успостављање суда на нивоу Босне и Херцеговине и пренос одговорности на Босну и Херцеговину на подручјима одбране и индиректног опорезивања). Важна улога коју притом игра Високи представник би такођер требала бити призната.

30. Стварање Дистрикта Брчко је био интересантан примјер у двоструком погледу: као прво, показало се да је могуће унаприједити локалну самоуправу у Босни и Херцеговини на нивоу централне државе, а као друго, то је представљало прву успјешну уставну реформу у земљи. У Амандману I на Устав Босне и Херцеговине постоји изричита референца на локалну самоуправу, у којој се Дистрикт Брчко дефинира као „јединица локалне самоуправе с властитим институцијама, законима и прописима и с овлаштењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала”¹⁶, и у надлежности Уставног суда Босне и

¹⁶ Амандман I на Устав Босне и Херцеговине (Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 25/09), ст. 1

Херцеговине укључује овлаштење да се “одлучује о било каквом спору у вези са статусом и овлаштењима Дистрикта Брчко”.¹⁷

31. Током разговора са представницима Уставног суда Босне и Херцеговине, један од судија је рекао извјестиоцима да Устав централне државе сада садржи директну референцу на локалну самоуправу, али да би се могло сматрати да је то ограничено само на посебан статус Дистрикта Брчко. Он је такођер истицао да принцип локалне самоуправе није садржан ни у каквим другим уставним или законским одредбама на нивоу Босне и Херцеговине и да су ентитети одговорни за имплементирање овог принципа. Локална самоуправа се у Босни и Херцеговини не схвата као основна слобода, што значи да не спада под јурисдикцију Уставног суда централне државе. С друге стране, уставни и законодавства два саставна ентитета централне државе су ти који су прогласили принцип локалне самоуправе.

32. На примјер, члан VI.2 и VI. А 1) Устава Федерације Босне и Херцеговине додјељују статус локалне самоуправе опћинама у којима се „остварује локална самоуправа” и градовима који се састоје од „двје или више опћина које су територијално повезане свакодневним потребама грађана”, и члан VI. Б.1) истог текста изричито додјељује статус локалне самоуправе граду Сарајеву у Кантону Сарајево. Члан VI. Б.1 истог текста граду Сарајеву додјељује статус главног града без приписивања било каквих одређених надлежности. Федерација Босне и Херцеговине је 2006. усвојила Закон о принципима локалне самоуправе (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06 и 51/09), али није поднијела амандмане на Устав који би омогућили провођење реформи локалне самоуправе и који би осигурали њену усклађеност са Европском повељом о локалној самоуправи.

33. Република Српска је 2009. усвојила низ уставних амандмана који су ревидирани од стране Венецијанске комисије¹⁸ са циљем усклађивања Устава са принципима Повеље. Међутим, ове ревизије још нису на снази. Члан 5 Устава Републике Српске наводи да се ентитет темељи на принципу локалне самоуправе, а члан 66 овај принцип идентифицира као једно од овлаштења и одговорности Републике. У складу са чланом 102, локална управа мора бити уређена законом.

34. Венецијанска комисија је закључила¹⁹ да су уставни ентитета усклађени са одредбама Европске повеље о локалној самоуправи, иако је потребан даљи напредак, посебно у вези са ефективним преносом секторских надлежности и финансијских ресурса на опћине два ентитета који чине централну државу.

35. Што се тиче Дистрикта Брчко, након међународне арбитраже и реформе Устава Босне и Херцеговине, усвојен је Статут за Дистрикт Брчко Босне и Херцеговине у виду локалног основног закона. Овај текст Дистрикту Брчко гарантује све надлежности и институције које се очекују од једне државе. Члан 1. текста, у којем се наводе основни принципи на којима се Дистрикт заснива, предвиђа да је Брчко „јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине”, и да су његове овласти по питању локалне самоуправе резултат делегирања од стране оба ентитета у корист предратне Опћине. Надаље, овај први члан Статута Дистрикта Брчко не подлијеже измјенама.

36. Очигледно је да би за ефикасно функционирање локалне и регионалне самоуправе у Босни и Херцеговини била потребна опсежна уставна реформа на нивоу државе, како би се дефинирали основни принципи локалне самоуправе, који би, потом, били имплементирани од стране ентитета.

3.2. Локална самоуправа: Европска повеља о локалној самоуправи

37. Федералну државу Босну и Херцеговину чине (и) Федерација Босне и Херцеговине, (и) Република Српска и (и) Дистрикт Брчко, који, у складу са чланом VI(4) Устава Босне и Херцеговине, постоји “под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности

¹⁷ Ibid ст 2.

¹⁸ Мишљење о нацртима амандмана на Устав Републике Српске (Док. CDL-AD(2008)016)

¹⁹ Мишљење о нацртима амандмана на Устав Републике Српске (Док. CDL-AD(2008)016)

Мишљење о нацртима амандмана на Устав Федерације Босне и Херцеговине (Док. CDL-AD(2004)014)

Мишљење о новим амандманима на Устав Федерације Босне и Херцеговине по питањима локалних власти (Док. CDL-AD(2004)032)

институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произилазе из овог Устава, чија је територија је у заједничкој својини (кондоминију) ентитета»²⁰. Локална самоуправа различито функционира у два саставна ентитета централне државе, осигуравајући у исто вријеме основу за владу Дистрикта, коју директно извршава централна држава.



38. Због историјских промјена, које је Босна и Херцеговина прошла, настала је веома фрагментирана Федерација. Њена комплексна архитектура је разлог зашто Босна и Херцеговина важи за „институционални слојевити колач” међу европским земљама, с обзиром на институционалну густоћу од 14 влада и око 180 министарстава на мање од 4 милиона становника. Не постоји споразум о врсти административних тијела који би се могли увести између државног и опћинског нивоа. Комисија за децентрализацију успостављена је 2008. са циљем подржавања и надгледања стандардизације процеса децентрализације у централној држави, али до сада није било напретка на овом пољу.

39. Федерација Босне и Херцеговине има локални ниво (опћине и градови) и кантонални ниво (кантон) власти; неке опћине се састоје од мјесних заједница. Овлаштења за доношење одлука о локалној самоуправи имају и ентитети и кантони. Закон о принципима локалне самоуправе (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06 и 51/09) дефинира локалну самоуправу као “право и оспособљеност јединица локалне самоуправе да, у границама закона, регулирају и управљају одређеним јавним пословима на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва”.²¹

40. У интерном стручном мишљењу Вијећа Европе о овом Закону²² наглашена су три аспекта који би се могли показати критичним за имплементацију: недостатак јасног разграничења између овлаштења Федерације Босне и Херцеговине и кантона, чињеница да локалне власти морају имати своја ефективно загарантирана овлаштења за самоуправу како би вршили

²⁰ Амандман I на Устав Босне и Херцеговине (Службен гласник БиХ, бр. 25/09), ст. 1

²¹ Закон о принципима локалне самоуправе Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06 и 51/09), члан 2.

²² Евалуацијски извјештај о Закону о принципима локалне самоуправе из 2006., Федерација Босне и Херцеговина (Док. ПРЦРЕД/ДГИ/ЕХ7 (2007)).

одговорности које су им додијељене, те слабости механизма који су успостављени за сарадње између локалних власти. Извјестиоци су током своје посјете обавијештени о томе да је стварни ниво на којем се врши локална самоуправа заправо опћина, док градови имају само „теоретска овлашћења за локалну самоуправу”, насупрот опће ситуације постојања бројних нивоа локалне администрације, што може довести до великих проблема у смислу ефикасности.

41. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06 и 51/09) наводи надлежности јединица локалне самоуправе. Он укључује надлежности који су у складу са Уставом, дефинирани као надлежности које су специфичне за кантоне или као надлежности које дијеле кантони и Федерација Босне и Херцеговине. Остаје само да се нагађа које су њихове појединачне надлежности и одговорности и да се тумаче закони. Поврх тога, одсуство хармонизације релевантних федералних закона са Законом о принципима локалне самоуправе доводи до недоследности у законима кантона.

42. Потпредсједник Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине је истакао како су градоначелници и удружење градоначелника активно бранили своја права, често упућујући на Европску повељу о локалној самоуправи, која је директно примјенива у Федерацији Босне и Херцеговине. Уставни суд је имао предмете који се тичу обавеза законодавца да консултира локалне власти прије доношења одлука и потребе усклађивања нових овлашћења која су додијељена локалним властима са ресурсима који им стоје на располагању. И поред тога што је Повеља још увијек главни референтни инструмент у Федерацији Босни и Херцеговини, један проблем остаје: нису сви кантони донијели законе о локалној аутономији, што у великој мјери отежава осигуравање ефективне законске заштите за њих због непостојања законског оквира који прецизира подјелу овлашћења између различитих нивоа локалне администрације.

43. Република Српска нема међу-ниво између ентитета и локалног нивоа; међутим, локални ниво, обухвата опћине (општина) и градове (град). Неки градови се састоје од мјесних заједница (мјесна заједница). Једноставна територијална организација овог ентитета је предност, али постоји видљива пристраност у корист унитарне организације државе и против даље децентрализације. Ипак, Република Српска је унитарни ентитет у чијем Уставу локална самоуправа представља камен темељац територијалне организације локалне власти (члан 5.). Законодавац је одговоран за уређивање правног система Републике (члан 102.). Опћине имају статус локалне самоуправе, док се већа урбана подручја, која се могу састојати и од неколико опћина, могу прогласити градовима. Имплементација локалних административних задатака законски би могла бити препуштена градовима (члан 102.). Ово би могло проузроковати проблеме у смислу подјеле овлашћења између града и његових саставних опћина, иако није било жалби у вези с овим питањем од стране људи са којима смо разговарали у Републици Српској.

44. И поред тога што је 1994. усвојен први Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске, бр. 11/94), а 2004. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04), сви представници јавних власти са којима смо се састали сложили су се да је децентрализација започела много касније, ревизијом новог Закона о локалној самоуправи 2007. и усвајањем Закона о територијалној организацији 2009. (Службени гласник Републике Српске, бр. 69/09). Република Српска је у јуну 2009. усвојила стратегију за развој локалне самоуправе за период 2009–2015. у циљу смањивања територијалних, демографских и економских разлика између опћина и давања финансијских ресурса локалним властима у складу са њиховим надлежностима. Министарство управе и локалне самоуправе успостављено је у јануару 2010.

45. Закон о локалној самоуправи који је Република Српска усвојила 2004. и ревидирала 2007. (Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04) је такођер био предметом стручног мишљења Вијећа Европе, у којем је закључено да би неке одредбе могле бити неусклађене са Повељом, посебно одредбе о распуштању локалних вијећа, које им не даје могућност правних жалби на одлуке о распуштању које донесу власти Републике Српске. Осим тога, као што је то случај у свим државама бивше Југославије, питање опћинске својине још увијек није ријешено, што представља проблем за ресурсе локалних власти, иако је то био један од циљева изнесених у Стратегији за развој локалне самоуправе.

46. Уставни суд Републике Српске је истакао да је локална самоуправа редовно била предмет жалби од стране апеланата, с обзиром да је дефинирана као основно право на које се парничари могу позвати против ентитета и зато што члан 120. Устава Републике Српске предвиђа могућност *actio popularis* на тој основи. Већина судских процеса о локалној самоуправи у Републици Српској је била повезана са разграничавањем специфичних надлежности опћина и начином на који су додијељени ресурси по ентитетима. С обзиром да процес децентрализације добија на брзини, Уставни суд очекује да ће се истовремено повећати број правних спорова ове врсте.

47. Дистрикт Брчко је сам по себи јединица локалне самоуправе. Његов *de jure* и *de facto* статус не би био угрожен: у правном и практичном смислу, статус локалне самоуправе, који је Дистрикт стекао под међународном арбитражом, је чврсто загарантиран и прописно примијењен од стране локалних власти уз подршку ОХР-а, при чему су локалне власти специфичне за стварну државу. Неки ће се питати да ли Дистрикт Брчко треба да послужи као нека врста теста за другачију будућу територијалну организацију која је заснована на локалној самоуправи а не на подјели између три народа који чине Босну и Херцеговину. Надаље, Дистрикт Брчко је стратешки смјештен тако да дијели Републику Српску на два дијела, омогућавајући Федерацији Босне и Херцеговине приступ својим малим дијеловима територије између Републике Српске и Хрватске и Србије. У свом службеном приопћењу од 12. децембра 2011. године²³ Вијеће за имплементацију мира је најавило могућност да ће се престанак супервизије Дистрикта Брчко наћи на дневном реду на сљедећем састанку за шест мјесеци. У сваком случају, функционирање Арбитражног суда и формална независност Дистрикта не би требали бити угрожени.

48. Упркос свим хитним препорукама од стране свих тијела Вијећа Европе, у Уставу Босне и Херцеговине или уставима Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске нема изричите референце на Европску повељу о локалној самоуправи. Све судије Уставног суда (како на нивоу централне државе тако и на нивоу два ентитета) са којима смо разговарали су истакли да је Повеља референтни инструмент у њиховом свакодневном раду, иако више у смислу међународне обавезе преузете од стране Босне и Херцеговине него као законски инструмент који се транспонира у домаћи закон.

49. Територијална организација Босне и Херцеговине је такођер горући проблем. Венецијанска комисија²⁴ сматра да би било које рјешење које би укључивало укидање два ентитета било нереалистично средњорочно гледано, али реалистично рјешење – које би било у складу са опћим европским трендовима – било би концентrirати законодавна овлаштења на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, на штету кантона, и истовремено појачати локалну самоуправу у Републици Српској. Једноставно укидање кантона би чак било и боље рјешење, али то је тренутно политичка забрањена зона.

50. Други велики дугогодишњи проблем је главни град државе. Према Уставу Босне и Херцеговине (члан I, ст. 5), град Сарајево је главни град Босне и Херцеговине. Устав Федерација (члан I, ст. 4) такођер дефинира град Сарајево као главни град Федерације Босне и Херцеговине, чија су територија и надлежности уређени Уставом Кантона Сарајево (Амандман XXVI, члан VI, ст. Б). У овом контексту и у погледу препоруке Конгреса о статусу главних градова²⁵, извјестиоци сматрају неопходним давање правног статуса главном граду Сарајеву, његовим територијалним границама, његовим основним надлежностима као јединици локалне самоуправе и његовим посебним надлежностима као главном граду Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине. Ово би такођер захтијевало израду одговарајућих амандмана на Устав Федерације и на Устав Кантона Сарајево.

51. Током рата, град Сарајево је подијељен на два засебна града: Сарајево, који је имао функцију главног града централне државе и Федерације Босне и Херцеговине, и Источно Сарајево (“Источно Сарајево”), које је *de jure* главни град Републике Српске. Међутим, Бања

²³ http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=46664

²⁴ Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлаштења Високог представника, усвојено на 62. пленарној сједници (Венеција, 11. и 12. марта 2005.) (Док. CDL-AD(2005)004), ст. 48-62

²⁵ Препорука 219 (2007.) о статусу главних градова

Лука има функцију *de facto* главног града Републике Српске. Тренутно су у току уставни амандмани који се тичу статуса и посебних надлежности Бање Луке као главног града.

52. Људи са којима смо разговарали су имали различите ставове о статусу главног града. Чини се да се статус главног града на нивоу Босне и Херцеговине није сматрао проблемом и да је пребачен на ниво Федерације Босне и Херцеговине. Људи са којима смо разговарали на нивоу државе обично сматрају Сарајево главним градом Федерације Босне и Херцеговине, а Бања Лука главним градом Републике Српске, и поред тога што Бања Лука нема статус главног града.

53. Делегација са задовољством констатира очигледно чврсте основе за повећање сарадње између Сарајева и Источног Сарајева (градоначелника и градских вијећа). Састанак са представницима Градског вијећа Сарајева се одржао у присуству делегације градске управе Источног Сарајева и обје делегације су изјавиле да би, занемарујући све националне или политичке подјеле, потребе грађана, укључујући и пружање локалних јавних услуга, могле приближити стране. Иако тренутно одбацују идеју поновног уједињења, зато што, између осталог, припадају два различита ентитета, дотични начелници су нагласили своју жељу за међусобном сарадњом и координацијом. Заједнички пројекти који се припремају у Сарајеву и Источном Сарајеву укључују припреме за Омладинску олимпијаду 2014. године, нову заједничку жичару, поновно покретање старе трамвајске мреже која је обухватала цијело градско подручје, градњу централног државног затвора у Источном Сарајеву за цијело градско подручје, полицијску сарадњу итд. Још један заједнички елемент се тиче система избора градоначелника: градоначелнике Сарајева и Источног Сарајева бирају градска вијећа, иако не међу својим члановима.

54. Што се тиче овлаштења, премијер и предсједник Скупштине Кантона Сарајево (који укључује четири општине града Сарајева и још пет других) су, упркос начелу супсидијарности, дали заједничку изјаву о томе да сва овлаштења града, осим оних који се тичу урбанистичког планирања, заправо извршава Кантон, с обзиром да су градске општине превише мале и да им недостаје потребна тежина.

55. Градоначелник Источног Сарајева је изјавио да је шест градских општина пренијело на њега надлежности у вези са општинским пословима, транспортом, туризмом, инспекцијом, ватрогасним пословима и међуопштинском сарадњом и да Република Српска поштује супсидијарност и поред повременог недостатка ресурса за извршавање свих задатака.

56. На нивоу Федерације Босне и Херцеговине, власти кантона и општина сматрају да је главни град Сарајево након стварања Босне и Херцеговине изгубио своју стварну локалну аутономију. Прије 1992. године, Сарајево је био главни град са посебним правним режимом, али након мировних споразума, Кантон Сарајево је преузео функције и ресурсе Града. На примјер, чишћење улица је питање Кантона, али Град може такођер користити сопствене ресурсе за извршавање ове надлежности. Становништво често мора само да врши такве активности, с обзиром да због сталног препирања између Кантона и Града, улице остају неочишћене. Слично томе, локални транспорт и туризам су послови Кантона, а не Града.

57. Град Сарајево има два извора прихода од својих општина: порез на пренос власништва и општински порези. Заједно, ови порези осигуравају 5 милиона конвертибилних марака. Ниво локалних буџета је веома информативан: док Кантон располаже са око 715 милиона конвертибилних марака, Град Сарајево располаже са 21 милион конвертибилних марака (укључујући 5 милиона путем кантоналног изједначавања), а саставне општине имају просјечно по 21 милион конвертибилних марака (од 19 милиона за најмању до 34 милиона за највећу). Кантон спроводи изједначавање за Град, које градоначелник не може оспорити.

58. Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине наводи да има посебан режим за Град Сарајево, с обзиром да је то једини град који је изричито споменут у Уставу који ужива локалну самоуправу (члан VI. Б.1). Уставни суд је одлучио²⁶ да чланови 2, 3, 4. и 5. Закона о имовини Кантона Сарајево крше право Града Сарајева да користи своје право локалне самоуправе које произлази из Устава Федерације Босне и Херцеговине, Устава Кантона Сарајева и Повеље (Службене новине Кантона Сарајева, бр. 6/97). Кантонални закон који је на снази овлашћује

²⁶ Одлука У-18/09 од 26.01.2010. (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 12/10 и 16/11)

Кантон Сарајево, који дјелује као правни наследник пријашњег града Сарајева, да преузме права од Града Сарајева на покретну и непокретну имовину која се налази унутар Кантона Сарајева. Међутим, према Закону о принципима локалне самоуправе Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06) који дефинира Град Сарајево као јединицу локалне самоуправе (члан 60.), својина коју Град Сарајево користи мора бити додијељена Граду и њоме треба управљати Град (члан 6., члан 33.)

59. Још једна одлука се очекивала за вријеме првих посјета, у вези са посебним надлежностима главног града (Закон о принципима локалне самоуправе Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06) додјељује надлежност Граду за основно и средње образовање (члан 8.), али је Кантон усвојио законе које су у супротности с тим). Током друге посјете у новембру 2011. године, власти Кантона Сарајева су истакле да надлежности у вези с образовањем дијеле Кантон, Град и општине и да је Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине претходно већ подржао ово гледиште.²⁷ Потребно је напоменути да је Закон о основном образовању Кантона Сарајева (Службене новине Кантона Сарајева, бр. 10/04) допуњен у новембру 2011.²⁸ како би се осигурало присуство представника Кантона, Града и родитеља у школским одборима.

60. Градоначелник Сарајева сматра да закључци донесени током мониторинг посјете 2006. године још увијек важе: (и) Сарајево је главни град Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине;

(ии) Град обухвата градске општине, којима су прикључене нове, иако оне заправо не припадају Граду;

(иии) подјела овлаштења између Кантона, Града и општине је нејасна. Градоначелник је додао да је Кантон Сарајево био међу задњим који су усвојили законе о локалној самоуправи и локалним финансијама, и поред тога што је то било обавезно у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине. Он је додао да Кантон у пракси не поштује законске надлежности које је усвојило Општинско вијеће Сарајева.

61. У Републици Српској се питање главног града сматра великим проблемом. Јавне власти и грађанско друштво Бања Лука сматрају правим главним градом Републике Српске. Чланови Парламента и Владе Републике Српске као и градоначелник Бања Луке и представници удружења локалних власти су истакли, свако из своје сопствене перспективе, да је Бања Лука позиције 1992. доживјела необичан степен развоја за мали провинцијски град и да је сада у позицији да дјелује као главни град. Република Српска каже да је спремна да у свако доба покрене уставну реформу са циљем утемељења ове чињенице у законодавство. Тренутно се расправља о нацрту закона којим би се требао допунити Устав Републике Српске и о додјели Бања Луци статуса главног града Републике Српске. Овај нацрт је блокиран због јаким приговора о стране представника Бошњака у Парламенту Републике Српске који захтијевају мјеста за представнике Бошњака у општинским/градским скупштинама.

62. Напосљетку је могуће рећи да, и поред тога што је локална самоуправа у Босни и Херцеговини утемељена у прилично бизарном правном механизму који сада укључује чак и Устав централне државе, у пракси се она налази тек на почетку, иако на другачији начин у сваком од саставних ентитета и у Дистрикту Брчко. Таква различитост, која потиче од специфичне ситуације земље, може се тумачити као стални покушај нове државе, која је недавно приступила Вијећу Европе, да усклади институционалне праксе са европским стандардима о локалној самоуправи и регионалној демократији. Сви људи са којима је делегација разговарала истичу своју немоћ наспрам опћој блокади на свим нивоима доношења одлука која већ дуго траје, и која спречава кохерентан, догледан законодавни рад као и пружање најосновнијих јавних услуга грађанима.

3.3. *Анализа ситуације локалне демократије у свјетлу Европске повеље о локалној самоуправи на основу њених појединачних чланова.* *Ова анализа је заснована на посљедњој препоруци.*

²⁷ Одлука У-21/09 од 27.09.2010. (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 85/10)

²⁸ Закон о допуни Закона о основном образовању (Службене новине Кантона Сарајево, бр. 31/11)

3.3.1. Чланови 2 и 3

Члан 2 – Уставна и законска основа локалне самоуправе

Принцип локалне самоуправе бит ће утврђен законодавством земље потписнице и гдје је то могуће – уставом.

Члан 3 – Концепт локалне самоуправе

- 1 Локална самоуправа подразумијева право и способност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе знатним дијелом јавних послова, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва.
- 2 Ово право локалне власти ће вршити путем савјета и скупштине састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права, а који могу имати извршне органе који су им одговорни. Ово право неће ни у ком смислу дерогирати зборове грађана, референдуме, или било који други облик непосредног учешћа грађана у одлучивању, гдје је то предвиђено статутом.

63. Устав Босне и Херцеговине се изгледа не бави принципом локалне самоуправе (чланови 2. и 3. Повеље), иако се овај принцип формално спомиње у односу на Дистрикт Брчко. У другу руку, уставни ентитета потврђују принцип локалне самоуправе у односу на законе о локалној самоуправи. Док је ситуација у Републици Српској једноставнија због њене унитарне државне структуре, у Федерацији Босне и Херцеговине је тешко направити процјену због више нивоа одлучивања, без обзира на опћи закључак да се нипошто не може рећи да су закони о локалној самоуправи хармонизирани и/или имплементирани.

64. Стварни концепт локалне самоуправе дат је у првом параграфу члана 3. Повеље, који се може резимирати чињеницом да локалне власти требају имати законски гарантовано право одлучивања („регулација и руковођења“) о битном дијелу јавних послова који се тичу њих. Ако изузмемо Дистрикт Брчко који има ово право захваљујући специфичном политичком контексту и међународном притиску, морамо напоменути да је ситуација другачија код локалних власти двају ентитета. Република Српска је почела заиста успостављати локалну самоуправу тек кад је усвојен закон 2007. године, и чини се да се ситуација од тада непрестано поправља, упркос потешкоћама које су резултат економске ситуације у том ентитету и централној држави. У Федерацији Босне и Херцеговине, ситуација је комплекснија због преобила нивоа одлучивања и недovolно јасне расподеле надлежности између локалних и кантоналних нивоа. Све процјене и извјештаји се слажу по питању негативних ефеката које кантони понекад имају у Федерацији Босне и Херцеговине, нарочито у локалној самоуправи. По свему судећи, до сада нису подузети озбиљни кораци у циљу рјешавања овог питања.

65. Члан 3. став (2) прописује да самоуправу врше представници власти који су изабрани демократским процедурама или инструментима директне демократије. Сви посматрачи сматрају да су локални избори који су одржани у Босни и Херцеговини од посљедње препоруке у складу с овим критеријима. Међутим, проблем дискриминације према „осталима“ који је укоријењен у Устав Босне и Херцеговине и наглашен од стране Уставног суда Босне и Херцеговине као и Европског суда за људска права, ставља тежак терет на демократију уопште, а нарочито на локалну и регионалну демократију.

66. У складу с тим, Венецијанска комисија је провела посебну анализу ситуације у граду Мостару 2010. године.²⁹ Према Статуту Града Мостара, који је 2004. године одобрио Високи представник, Градско вијеће Мостара има 35 чланова, од којих је 17 изабрано на нивоу градске изборне јединице која покрива територију цијелог Града, а 18 је изабрано на нивоу 6 градских изборних јединица које покривају подручје шест градских опћина. Ове опћине представљају изборне јединице за опћинске изборе. Члан 39. Статута Града Мостара прописује да свака опћина мора имати комисију Градског вијећа у коју улазе по три градска вијећника изабрана са територије релевантног градског подручја, чак и када опћине имају различит број становника. Међутим, централно подручје Мостара још увијек није постало опћина и нема комисију Градског вијећа. Ово има неколико посљедица. Изборна права становника централног подручја су ограничена на избор горе поменутих 17 вијећника. Опћинско вијеће, које има знатне директне

²⁹ Поднесак пријатеља суда *amicus curiae brief*/ Уставном суду Босне и Херцеговине о одређеним прописима изборног закона Босне и Херцеговине, Устава Федерације Босне и Херцеговине и Статута Града Мостара – усвојен на 84. пленарној сједници Венецијанске комисије (Венеција, 15-16. октобар, 2010. године) (Док. СДЛ-АД (2010)032)

овласти над централним подручјем, не бира се на исти начин од стране свих становника. Надаље, градоначелник Мостара се бира посредно, од стране и из реда опћинских вијећника. У новембру 2010. године, Уставни суд Босне и Херцеговине прогласио је Статут Града Мостара неуставним и захтијевао измјену текста и изборног закона у року од шест мјесеци. Ова одлука још увијек није ступила на снагу због одсуства компромиса између бошњачких и хрватских чланова Опћинског вијећа Мостара.

3.3.2. Члан 4

Члан 4 – Дјелокруг локалне самоуправе

- 1 Основна права и дужности локалних власти бит ће утврђени уставом или статутом. Тиме се, међутим, не спречава преношење на локалне власти права и одговорности за специфичне задатке, у складу са законом.
- 2 Локалне власти ће, у границама закона, имати пуно дискреционо право да проводе своје иницијативе у вези са свим стварима које нису искључене из њихове надлежности, нити стављене у надлежност неке друге власти.
- 3 Јавни послови ће се по правилу, вршити прије свега од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт, водит ће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтјевима ефикасности и економичности.
- 4 Права повјерена локалним властима ће по правилу бити пуна и искључива. Она не смију бити ускраћена или ограничена од стране неке друге – централне или регионалне власти, осим у случајевима предвиђеним законом.
- 5 У случајевима преношења овлаштења са централних и регионалних на локалне власти, локалним властима ће, у што је могуће већој мјери, бити дозвољено да прилагођавају њихово провођење у локалним условима.
- 6 Локалне власти ће бити консултоване, у највећој могућој мјери, правовремено и на одговарајући начин, у процесу планирања и доношења одлука о свим стварима које их се директно тичу.

67. У вези с чланом 4. о дјелокругу локалне самоуправе, развој догађаја од посљедње препоруке показује неке опречне примјере. Док је у једну руку текст законског оквира о супсидијарности и консултацијама побољшан у ентитетима и неким кантонима Федерације Босне и Херцеговине (иако је било мало напретка на централном државном нивоу), извјестиоци ипак наводе да је расподјела одговорности у пракси и даље веома нејасна.

68. Многи са којима је обављен разговор из Федерације Босне и Херцеговине навели су тенденцију кантона да усвоје прописе о локалној самоуправи, што од њих захтијева да барем прецизирају законски оквир унутар којег такву локалну самоуправу требају водити власти у градовима и опћинама. У пракси, овај законски оквир се баш и не имплементира. Чини се да је сада прихваћен принцип јасније расподјеле надлежности између Федерације Босне и Херцеговине и кантона, што само може помоћи развоју локалне самоуправе.

69. Парламентарна скупштина је размотрила најновије амандмане на Закон о локалној самоуправи Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04) као опште позитивним³⁰, упркос и даље присутним бригама, нарочито због чињенице да је право на локалну самоуправу могло бити замијењено прописом о „односима између власти Републике Српске и власти локалне самоуправе”, што би значило смањење законске заштите за локалну самоуправу.

70. Било би добро да се власти позабаве прескриптивним оквиром за локалну самоуправу и да разјасне неколико аспеката локалне самоуправе, нарочито у Федерацији Босне и Херцеговине, гдје Закон о принципима локалне самоуправе (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/06) не прописује довољно јасну разлику између одговорности које су додијелене основним јединицама локалне самоуправе и кантонима, и гдје је стварна могућност локалних власти да користе све своје овласти под сталном пријетњом мноштва виших административних нивоа. Упркос чињеници да се текст члана 8. поменутог закона држи принципа супсидијарности³¹, друга реченица тог члана омогућава изузетке.³² Поред (пре)дуге

³⁰ Извјештај о оцјени закона о измјенама и допунама Закона о локалној самоуправи Републике Српске (Док. ПЦРЕД/ДГИ/ЕХП(2007) 25

³¹ Прва реченица првог става члана 8. прописује: „Јединица локалне самоуправе има властите надлежности установљене уставом и законом и има право бавити се свим питањима од локалног значаја која нису искључена из њене надлежности, нити додијелена у надлежност неке друге власти на основу устава и закона.”

листе³³ надлежности које предметни Закон у Федерацији Босне и Херцеговине даје јединицама локалне самоуправе, не можемо занемарити чињеницу да се само мали број њих примјењује у заједницама, опћинама и градовима (нпр. Мостар и Сарајево).

71. У ствари, чини се да је ситуација у Босни и Херцеговини таква да локалне власти немају „пуно дискреционо право да проводе своје иницијативе у вези са свим стварима које нису искључене из њихове надлежности, нити стављене у надлежност неке друге власти” (члан 4. став 2). Према томе, чак и гдје је прописани оквир изричит, одлуке не могу доносити „власти које су најближе грађанима” (као што је наведено у члану 4. став 3) због неких средњих нивоа одлучивања (укључујући кантоне). Ситуација је нарочито неизвјесна због непостојања одговарајућег законског оквира. На примјер, Кантон Сарајево још увијек није усвојио закон о локалној самоуправи, иако то захтијева Устав Федерације Босне и Херцеговине, а та обавеза је потврђена одлуком Уставног суда овог ентитета.

³² Друга реченица првог става члана 8. прописује: „Она ће бити самостална у одлучивању о питањима из властитих надлежности, које не могу бити ограничене или ускраћене од федералних или кантоналних власти, осим у случајевима и у оквирима утврђеним уставом.”

³³ У незваничном преводу на енглески, у члану 8. Закона о принципима локалне самоуправе наводи се: „У властите надлежности јединице локалне самоуправе посебно спадају:

- осигурање и заштита људских права и основних слобода у складу са Уставом;
- доношење буџета јединице локалне самоуправе адоптион;
- доношење програма и планова развоја јединице локалне самоуправе и стварање увјета за привредни развој и запошљавање;
- утврђивање и провођење политике уређења простора и заштите човјекове околине;
- доношење просторних, урбанистичких и проведбених планова, укључујући зонирање;
- утврђивање и провођење стамбене политике и доношење програма стамбене и друге изградње;
- утврђивање политике кориштења и утврђивање висине накнада за кориштење јавних добара;
- утврђивање и вођење политике располагања, кориштења и управљања грађевинским земљиштем;
- утврђивање политике управљања и располагања имовином јединице локалне самоуправе;
- утврђивање политике управљања природним ресурсима јединице локалне самоуправе и расподјеле средстава остварених на основу њиховог кориштења;
- управљање, финансирање и унапређење дјелатности и објеката локалне комуналне инфраструктуре:
 - о водоснабдијевање, одвођење и прерада отпадних вода,
 - о прикупљање и одлагање чврстог отпада,
 - о одржавање јавне чистоће,
 - о градска гробља,
 - о локални путеви и мостови,
 - о улична расвјета,
 - о јавна паркиралишта,
 - о паркови;
- организирање и унапређење локалног јавног пријевоза;
- утврђивање политике предшколског образовања, унапређење мреже установа, те управљање и финансирање јавних установа предшколског образовања;
- оснивање, управљање, финансирање и унапређење установа основног образовања;
- оснивање, управљање, унапређење и финансирање установа и изградња објеката за задовољавање потреба становништва у области културе и спорта;
- оцјењивање рада установа и квалитета услуга у дјелатности здравства, социјалне заштите, образовања, културе и спорта, те осигурање финансијских средстава за унапређење њиховог рада и квалитета услуга у складу са потребама становништва и могућностима јединице локалне самоуправе;
- анализа стања јавног реда и мира, сигурности људи и имовине, те предлагање мјера према надлежним органима за ова питања;
- организирање, провођење и одговорност за мјере заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода и природних катастрофа;
- успостављање и вршење инспекцијског надзора над извршавањем прописа из властитих надлежности јединице локалне самоуправе;
- доношење прописа о порезима, накнадама, доприносима и таксама из надлежности јединице локалне самоуправе;
- расписивање референдума за подручје јединице локалне самоуправе;
- расписивање јавног зајма и одлучивање о задужењу јединица локалне самоуправе;
- предузимање мјера за осигурање хигијене и здравља;
- осигуравање увјета рада локалних радио и ТВ станица у складу са законом;
- осигуравање и вођење евиденција о личним стањима грађана и бирачких спискова;
- послови из области премјера и катастра земљишта и евиденција о некретнинама;
- организирање ефикасне локалне управе прилагођене локалним потребама;
- успостављање организације мјесне самоуправе;
- заштита животиња.”

72. У односу на ове околности, на састанку делегације са локалним властима у Сарајеву, Бањој Луци и Мостару, наглашена је чињеница да су у Босни и Херцеговини надлежности које се дају локалним властима често далеко од потпуних и искључивих (како прописује члан 4. став 4). Ово представља озбиљно кршење Повеље. У стварности, надлежности локалних власти у Босни и Херцеговини често се доводе у питање или ограничавају било од стране ентитета, било од стране кантона у Федерацији Босне и Херцеговине. У ствари, извјестиоцима су ову информацију потврдили представници уставних судова оба ентитета, који су нагласили да док локалне власти могу да користе механизме правне заштите њихових самоуправних овласти, провођење одређених одлука, нарочито у Федерацији Босне и Херцеговине, а посебно у Кантону Сарајево, је далеко мање поуздано.

73. Током састанка са властима Кантона Сарајево, делегација Конгреса је установила да упркос детаљним прописима Закона, конкретне надлежности Града Сарајево тичу се опћинских послова (као што је урбанистичко планирање, образовање, здравство, локалне финансије и привредни развој). Међутим, у пракси, ако изузмемо урбанистичко планирање, стварни пренос осталих надлежности је и даље проблематичан, упркос одлукама Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине. Обим постојећих проблема, нарочито по питању финансија, увелико премашује капацитете малих опћина у саставу Кантона. Као примјер наводимо чињеницу да извори водоснабдијевања у Сарајеву долазе са територије Источног Сарајева, а исти извори морају снабдијевати оба Сарајева, а ту је и проблем снабдијевања гасом.

74. Током састанака делегације са кантоналним властима у Федерацији Босне и Херцеговине, поменуто је да се мишљења ресорних кантоналних министарстава не узимају увијек у обзир, и да се закони који се тичу подјеле одговорности често усвајају на начин који искључује кантоналне институције из процеса одлучивања. Чини се да је неопходно дефинирати механизме који предвиђају обавезне и редовне консултације када се усвајају федерални закони и остали прописи од интереса за кантоне и локалне власти.

75. У Републици Српској је забиљежен позитиван развој догађаја, када је неколико особа навело задовољавајући ниво консултација између ентитетских власти и локалних власти. На примјер, ново Министарство управе и локалне самоуправе, које је Влада успоставила 2010. године, и пракса полугодишњих консултација између чланова Владе Републике Српске и свих градоначелника у Републици, тренутно се сматрају практичним напретком, према ријечима Савеза општина и градова, као и према ријечима градоначелника са којима је разговарала наша делегација.

3.3.3. Члан 5

Члан 5 – Заштита граница локалних власти

Промјене граница локалне власти неће бити извршене без претходне консултације са локалним заједницама којих се то тиче, вјероватно путем референдума гдје је то предвиђено статутом.

76. Што се тиче поштивања члана 5, овај захтјев је занемарен у Босни и Херцеговини када је Град Сарајево подијељен након рата, као и када је успостављен Дистрикт Брчко. Извјестиоци наводе да било какве промјене територијалних граница у Босни и Херцеговини стварају проблеме локалним властима као и централним, државним органима, и док постоји консензус по питању чињенице да тренутна територијална организација државе не одговара потребама њених грађана.

3.3.4. Члан 6

Члан 6 – Одговарајућа организација управе и ресурси за обављање послова локалних власти

- 1 У мјери у којој то није у сукобу са општим статутарним одредбама, локалне власти ће имати могућност да одређују властиту интерну управну структуру, у циљу њеног прилагођавања локалним потребама и ефикасног руковођења радом органа управе.
- 2 Услови рада запослених у локалним властима бит ће такви да омогуће запошљавање висококвалитетног особља, способног и компетентног. У том циљу, осигурат ће се одговарајући услови и могућности за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање, као и могућност напредовања у служби.

77. Кад се ради о члану 6. извјестиоци наводе да је у постојећој политичкој клими у земљи, питање прилагођавања административних структура и ресурса потребама локалних власти далеко од стварних брига у Босни и Херцеговини. Многи људи са којима смо разговарали нагласили су велике потребе за обуком локалних власти. Удружења локалних вијећника/одборника у оба ентитета забринути су због политизације и етницизације локалних власти. Свеукупан негативан развој у земљи од посљедње препоруке (као што је истакнуто у Извјештају о политичкој ситуацији на Балкану који је Парламентарна скупштина Вијећа Европе усвојила 5. октобра 2011. године)³⁴ такођер штети административним структурама локалних власти. Економска криза у Европи такођер је озбиљно утицала на њихове капацитете и могућности опоравка.

3.3.5. Члан 7

Члан 7. – Услови вршења функција локалних власти

- 1 Услови рада изабраних локалних функционера морају бити такви да осигуравају слободно вршење њихових функција.
- 2 Ти услови подразумевају и одговарајућу финансијску компензацију трошкова насталих у вршењу ових дужности као и, гдје је то потребно, надокнаду за изгубљену зараду, односно накнаду за обављање дужности, уз одговарајуће социјално осигурања
- 3 Све функције и активности које се сматрају неспојивим са вршењем дужности локалног функционера бит ће предвиђене статутом или основним правним начелима.

78. У вези са вршењем дужности и условима вршења службе изабраних представника локалних власти (члан 7.), извјестиоци могу само нагласити да се ситуација погоршала уз политички и институционални застој који је био присутан у земљи до краја 2011. године, као и због општег контекста економске рецесије. Овласти које имају власти Републике Српске да разријеше локалне одборнике према условима наведеним у закону (види горе став 45.) противне су Повељи.

3.3.6. Члан 8

Члан 8 – Управни надзор над радом локалних власти

- 1 Све врсте управног надзора над радом локалних власти могу се вршити искључиво у случајевима и по поступку предвиђеним уставом или статутом.
- 2 Сваки облик управног надзора над радом локалних власти ће имати за циљ једино да осигура усклађеност рада локалних власти са законом и уставним начелима. Управни надзор над радом локалних власти могу вршити виши нивои власти ради осигуравања експедитивности у обављању оних послова који су делегирани локалним властима.
- 3 Управни надзор над радом локалних власти вршит ће се на начин којим ће се осигурати да интервенција контролног органа буде у сразмјери са значајем интереса који се штити.

79. У Босни и Херцеговини, административни надзор активности локалних власти, како је прописано у члану 8. Повеље, мора се анализирати одвојено у односу на два ентитета, с једне стране, и Дистрикта Брчко с друге стране. У Федерацији Босне и Херцеговине, захваљујући мноштву локалних структура, такав надзор је теже утврдити. Извјестиоци наводе да за локалне власти у Федерацији Босне и Херцеговине постоји неколико активности или атрибуција код којих је могуће провести такав надзор. У Републици Српској, Министарство управе и локалне самоуправе има одјел за инспекцију који проводи *a posteriori* надзор законитости у односу на све активности власти, док се у појединим подручјима могу проводити стручне инспекције (јавни уговори, здравство, итд.) од стране одјела ресорних министарстава. Генерални секретар Савеза општина и градова Републике Српске није навео ниједан инцидент између општина и централних органа Ентитета, док је предсједник истог Савеза истакао да су, у ствари, судови ти који врше надзор законитости. Извјестиоцима је речено да у поређењу с претходном Владом Републике Српске, током чијег мандата је Удружење покренуло одређен број спорова, ситуација је мало боља с новом Владом, која је потписала споразум са Савезом и организовала редовне састанке.

³⁴ Политичка ситуација на Балкану (Док. 12747, од 5. октобра 2007.). Извјестилац г. Бјорн фон Сидов (Björn von Sydow) (Шведска).

80. Што се тиче Дистрикта Брчко, тадашњи градоначелник је нагласио извјестиоцима приликом њихове посјете да надзор који врши Канцеларија Високог представника темељитији од надзора који врше власти Босне и Херцеговине.

3.3.7. Члан 9

Члан 9 – Извори финансирања локалних власти

- 1 Локалне власти ће, у складу са економском политиком земље, имати право на одговарајуће властите изворе финансирања, којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлаштења.
- 2 Извори финансирања локалних власти ће бити примјерени њиховим дужностима које прописују устав или закон.
- 3 Најмање један дио средстава локалних власти ће потјецати од локалних пореза и такси за које локалне власти, у мјери утврђеној статутом, имају право да утврђују стопе.
- 4 Системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних власти треба да буду довољно разнолики и еластични како би омогућили усклађивање, у највећој могућој мјери, са стварним трошковима који настају у обављању њихових активности.
- 5 Потреба заштите финансијски слабих локалних власти налаже успостављање одговарајућих поступака или мјера финансијског изједначавања, са циљем исправљања последица неједнаке дистрибуције потенцијалних извора финансирања и финансијског оптерећења локалних власти. Таквим поступцима или мјерама се не могу сужавати права локалних власти које оне имају у оквиру своје надлежности.
- 6 Локалне власти ће бити консултоване на одговарајући начин у погледу методе на основу које ће им бити додијељени редистрибуирани ресурси.
- 7 Колико год је то могуће, средства која се преносе локалним властима неће имати карактер намјенских средстава. Додјелом тих средстава не може се угрозити дискреционо право локалних власти да воде политику у оквиру својих овлаштења.
- 8 Како би им се омогућило узимање кредита за капиталне инвестиције, локалним властима је пријекно потребно омогућити приступ националном тржишту капитала, у складу са законом.

81. Поштивање члана 9. је једно од најважнијих питања за локалне власти у Босни и Херцеговини. Финансије локалних власти зависе од прерасподјеле ПДВ-а, који чини готово 60% њихових прихода. На самом почетку посјете дошло се до општег закључка: локалне власти у Босни и Херцеговини су далеко од „својих властитих адекватних финансијских средстава”, без обзира на могућности „слободног располагања” њима. Они само могу увести и убирати ограничен број локалних пореза (земљишни порез је основни), а ти порези немају знатну улогу (удјели ови средстава који су доступни локалним властима јасно иду у корист ентитетима и централној државној). На примјер, 60% пореза на франшизу је стављано на располагање кантонима. Само 20% средстава у локалним буџетима у Републици Српској долази од одређених пореза локалних власти. У Федерацији Босне и Херцеговине, ревизија је сматрала да је буџетско планирање „нефункционално” у смислу да нису узета у обзир стварна средства или потешкоће на које се наилази код убирања пореза, нарочито на локалном нивоу. У Федерацији Босне и Херцеговине, локалне власти могу позајмљивати на међународном тржишту новца максимално 10% од износа локалног буџета, док је у Републици Српској ова опција законом забрањена. У цијелој Босни и Херцеговини, средства дозначена за изједначавање од стране ентитета и кантона (у Федерацији Босне и Херцеговине) често премашују конкретна средства локалних власти.

82. Финансијско изједначавање је присутно на свим нивоима у Босни и Херцеговини. На нивоу државе, ПДВ се плаћа на рачун којем ентитети немају приступ, и са којег се прво задужују средства за Дистрикт Брчко, а затим средства за финансирање трошкова централних државних власти, док се мали дио користи за изједначавање међу ентитетима. На нивоу Републике Српске, изједначавање чини мали износ средстава који се даје територијалним властима. У Федерацији Босне и Херцеговине, метода изједначавања међу самим кантонима је ефикаснија од оне коју кантони примјењују на локалне власти. То је често главни извор финансирања на локалном нивоу. Било је нарочито тешко доћи до статистичких података у циљу разјашњавања ситуације. Током 2011. године, након политичког застоја на државном нивоу, јавни органи Босне и Херцеговине радили су на основу буџета усвојених 2010. године, а делегација није добила податке о тим цифрама.

83. Најзад, проблем који се понавља у свим бившим југословенским државама тиче се опћинске имовине, која није увијек у складу са захтјевима Повеље. Непосредно прије рата, почетком 1990. године, Федеративна Република Југославија је национализовала већину непокретне имовине која је припадала физичким и правним лицима. Након распада Југославије, државе које су се одцијепиле задржале су прописе о опћинској имовини на својим територијама, првенствено у циљу попуњавања својих државних благајни. Устав Босне и Херцеговине не садржи изричите прописе о подјели државне имовине између различитих нивоа власти, а два ентитета се не слажу по питању својих права на кориштење, управљање и располагање јавном имовином. Таква ситуација и даље постоји у Босни и Херцеговини, дијелом због разноликости структура власти и фрагментације локалних власти. То представља озбиљну пријетњу средствима доступним локалним властима, а такођер покреће питање приступа природним ресурсима који се налазе на територијама локалних и регионалних власти, као и одговарајућим концесијама.

84. Специфична политичка и економска ситуација у Босни и Херцеговини трпи додатне негативне утицаје економске кризе у Европи и чињенице да је расподјела функција између ентитета (и кантона у Федерацији Босне и Херцеговине) и локалних власти далеко од јасне ситуације. Све ово може објаснити – без оправдавања – непоштивање принципа пропорционалности средстава са надлежностима локалних власти (члан 9. став 2.). Поштивање члана 9. став 2. је недостижно у постојећој ситуацији у Босни и Херцеговини. Принцип пропорционалности, који је камен темељац локалне аутономије по питању финансија, може остати далеки циљ чак и у Босни и Херцеговини. Извјестиоци сматрају да Конгрес може дати практичну подршку властима у циљу корисног доприноса у постизању овог циља поштивања члана 9.

3.3.8. Члан 10

Члан 10 – Право локалних власти на удруживање

- 1 Локалне власти имају право да у вршењу својих дужности међусобно сарађују и да се, у складу са законом, удружују са другим локалним властима ради вршења послова од заједничког интереса.
- 2 Свака земља мора признати право локалним властима да припадају удружењу (савезу) локалних власти – ради заштите и унапређења њихових заједничких интереса и да припадају међународној организацији локалних власти.
- 3 Локалне власти имају право да, под условима који могу бити прописани законом, сарађују са одговарајућим локалним властима других земаља.

85. У смислу члана 10. међуопћинска сарадња је тренутно далека могућност за локалне власти. Међутим, делегација са задовољством истиче горе поменуте напретке у вези са Градом Сарајевом и Источним Сарајевом, што указује на свјетлију будућност када се ријеше горућа питања.

3.3.9. Члан 11

Члан 11 – Законска заштита локалне самоуправе

Локалне власти имају право на правна средства ради осигурања слободног обављања својих дужности и поштовања начела локалне самоуправе успостављених уставом или законом земље којој припадају.

86. У вези с чланом 11. правна и правосудна заштита самоуправљања је јасно једно од подручја која су ефикасно регулисана законима о локалном самоуправљању оба ентитета. Текстови ових закона дају правни лијек и могућности за ефикасну заштиту слободе локалних власти и дају лоцус станди разним саговорницима, укључујући удружења и представнике локалних власти или представнике правосуђа у оба ентитета. То значи да је правда могућа као и стварна, и да се она проводи и промовише. Уставни судови Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске обавијестили су делегацију да се велики број њихових поступака тиче самоуправљања.

87. Међутим, ово је мач с двије оштрице, јер док је добро то што локалне власти бране своје интересе, у исто вријеме је забрињавајуће то што су потребна судска рјешења да би се постигао тај циљ, и то у толикој мјери да су предметни судови нагласили да такви поступци чине велики дио њихових активности. Надаље, извјестиоци у својим закључцима истичу

чињеницу да правни лијекови не уроде увијек плодом, јер неке стране с којима смо разговарали истичу да се судске одлуке неријетко проводе с великим закашњењем, или чак никако.

3.4. Регионална демократија: референтни оквир за регионалну демократију

88. Босна и Херцеговина је основана почетком 1990-тих, као увелико фрагментирана држава. Ситуација у Босни и Херцеговини је толико специфична да нико, чак и најбоље информисани посматрач не може са сигурношћу рећи на којем нивоу се може проводити регионална демократија. Ако Босну и Херцеговину гледамо као централну државу, два ентитета и вјероватно Дистрикт Брчко могу се сматрати регионалним нивоом, али ситуација на терену уопште не потврђује ову претпоставку. Надаље, ако се оба ентитета узму као централни ниво унутар којег функционишу регионални нивои, ствара се мањкав концепт у којем се занемарује централна држава Босна и Херцеговина и унитарна структура Републике Српске.

89. Чини се да постоји опћи консензус у вези с чињеницом да се регионална демократија у Федерацији Босне и Херцеговине проводи на кантоналном нивоу. Међутим, процјене улога коју кантони имају у регионалној демократији су прилично подвојене. Један аспект, који се често наглашава у свим извјештајима, препорукама и оцјенама у односу на Федерацију Босне и Херцеговине је пријетња коју кантонални ниво представља за локалну самоуправу, како на нивоу Федерације Босне и Херцеговине као ентитета, тако и на нивоу државе Босне и Херцеговине. Процјене претходних мониторинг мисија Конгреса, Венецијанске комисије и разних локалних актера (централних и локалних јавних органа и цивилног друштва) су навеле исти закључак. Кантони немају уједначену структуру, него су у великој мјери различити и неусклађени. Од 10 постојећих кантона, три кантона не испуњавају критерије о статусу кантона које прописује закон. Начин на који су они дефинисали у Уставу Федерације Босне и Херцеговине омогућава смањење локалне самоуправе у пракси. Расподјела овласти одлучивања у пољу локалне самоуправе између Ентитета и кантона је толико нејасна да кантонима даје знатне дискреционе овласти, чиме су градови и општине лишени сваког поља стварног дјеловања.

90. Ови аспекти се још увијек нису промијенили. Појединци и власти с којима смо се састали током двије поменуте посјете навели су потешкоће везане за расподјелом надлежности и вршењем онога што је по њиховом схватању њихова надлежност, нарочито у контексту у којем су кантони у предности вис-à-вис атрибуција које се приписују административним и финансијским ресурсима, и шире, у односу на политичке послове. У погледу поменутих надлежности, чини се да се на кантоне гледа више као на проблем за локалну самоуправу и регионалну демократију него као на регионални ниво, како се иначе схватају регије у Европи.

91. У свом Мишљењу о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овластима Високог представника, које је усвојено на 62. Пленарној сједници у марту 2005. Године, Венецијанска комисија је предложила „радикално” рјешење овог проблема, које укључује чисто и једноставно укидање кантона, „чиме би се створила ситуација слична као у Републици Српској”.³⁵ Слично томе, према истом извору, будући да законодавне и извршне дужности у Босни и Херцеговини обично врши истовремено исти орган, обично на највишем нивоу, „корак у правом смјеру” био би да законодавне функције буду на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, „тако да кантони, по својој структури, буду углавном извршне природе”.³⁶ Међутим, ако је укидање кантона немогуће у политичком смислу, Венецијанска комисија је такођер предложила да законодавне активности буду на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, што би требало помоћи рационализацији администрације како на нивоу Федерације Босне и Херцеговине тако и на нивоу кантона. Ово повлачи измјене Устава Федерације Босне и Херцеговине, који тренутно даје само ограничене овласти Ентитету, док се друге додјељују кантонима. Надаље, било би корисно детаљније дефинисати атрибуције које имају Ентитети и кантони, јер би то оснажило регионалну демократију.

92. Од прошле мониторинг мисије нису забиљежене никакве промјене. Пошто је, као што је наведено горе, Устав Федерације Босне и Херцеговине једна врста политичког компромиса, било би га веома тешко реформисати због великих посљедица које би то имало на друге аспекте постигнутог компромиса. Јачање нечег што је првобитно сматрано регионалним/локалним нивоом био је основни предуслов за окончање етничких сукоба.

³⁵ Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овластима Високог представника, усвојено на 62. пленарној сједници (Венеција, 11. и 12. март 2005.) (док. ЦДЛ-АД (2005)004), став 51.

³⁶ *Ибуд*

93. С обзиром на очигледну забуну о концепту регионалног нивоа у Босни и Херцеговини и потешкоћама да се кантони схвате као носиоци регионалне демократије у Федерацији Босне и Херцеговине, извјестиоци сматрају да Референтни оквир за регионалну демократију треба користити за управљање развојима у овој држави.

4. Закључци

94. Политички и институционални застој у Босни и Херцеговини, који је нарочито присутан од посљедњих националних избора, имао је неоспорне реперкусије на локалну самоуправу и регионалну демократију. Недостатак компромиса међу представницима три етничке групе парализовао је све нивое власти све до краја 2011. године. Држава тренутно није у могућности да ефективно гарантује испуњавање својих обавеза по питању локалне самоуправе и регионалне демократије. Етнички критериј који је усидрен у Устав Босне и Херцеговине повећава комплексност и неефикасност управних структура локалних власти.

95. У овом контексту, разна тијела Вијећа Европе наглашавају људима Босне и Херцеговине потребу за уставном реформом,³⁷ јер је то сада од виталног значаја. Поред осталих главних аспеката, реформа треба да буде усмјерена против дискриминације међу становницима Босне и Херцеговине у пољу избора, као и да гарантује локалну самоуправу у складу с Европском повељом о локалној самоуправи. Мада није обавезно у Уставу се директно позивати на Европску повељу о локалној самоуправи, поштивање њених одредаба и њена стандардна примјена представља сине qua нонс у испуњавању обавеза које су државе преузеле потписивањем и ратификовањем Повеље.

96. Закони о локалној самоуправи БиХ су у складу с принципима које прописује Европска повеља о локалној самоуправи, али и даље су присутни многи проблеми. Постојећи прописи су често сувише уопштени или на други начин омогућавају сувише одступања од стандарда и вриједности које су признате у Европи, и не чине ништа у циљу консолидације демократског процеса који предстоји. Јасна распоdjела овласти за одлучивање на нивоу државе и локалних власти су потребне како за демократију у Босни и Херцеговини тако и за одговарајуће функционисање државе и њених јавних служби.

97. Практично, повећана фрагментација територије и опћина на етничкој основи доприноси смањењу поуздања и одговорности локалних власти. Прије оружаних сукоба почетком 1990-тих, било је 109 опћина у цијелој Босни и Херцеговини, али сада их има 143 (79 у Федерацији Босне и Херцеговине и 63 у Републици Српској, а ту је и Дистрикт Брчко). Неке од ових опћина су одсјечене од остатка свог Ентитета или се налазе сувише далеко од главног града. Друге су у близини ентитетских или кантоналних граница. Све оне имају потешкоћа у испуњавању својих дужности према својим локалним заједницама, због чега је њихов положај додатно угрожен ако се узме у обзир овласт за доношене одлука (често арбитарно) коју имају кантони и ентитети. Надаље, ова фрагментација веома често доводи до слабљења или чак престанка јавних услуга које су раније постојале, што погоршава финансијске проблеме који су ионако тешки у држави која је у политичкој, економској и социјалној транзицији и мора да се носи са финансијском кризом која је присутна у свим земљама Европе.

98. Ова комбинација негативних аспеката, заједно са свим нивоима одлучивања, доводи до потешкоћа, које се чине непремостивим са свих политичких и институционалних углова, на свим националним нивоима, и доводи до стварања трошкова које релативно мала популација не може себи приуштити, и поред проблема власти да створе своје посебне изворе прихода. Сви ови фактори повећавају зависност локалних власти од централног нивоа, нарочито у односу на финансијска средства, што спречава доношење средњорочних или дугорочних пројеката. Коначно, сувише неодређен законски оквир, нарочито по питању распоdjеле одговорности између централног нивоа (Босна и Херцеговина или ентитети) и локалног нивоа, употпуњује

³⁷ У свом Мишљењу о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овластима Високог представника, које је усвојено у марту 2005. године, Венецијанска комисија је истакла да су „уставне реформе неопходне, јер садашњи аранжмани нису ни ефикасни нити рационални и немају демократски садржај”

слику изузетно комплексне и тешке ситуације с којом се Босна и Херцеговина суочава у пољу локалне и регионалне демократије.

99. Према томе, веома је битно иницирати структуралне реформе у Федерацији Босне и Херцеговине. У погледу њеног подручја, њеног становништва и стања економског развоја, ова држава не може приуштити да задржи тако комплексне институције.

100. Надаље, будући да је Република Српска унитарна држава, недостатак регионалне структуре даје још већу важност јачању локалне самоуправе, која је тренутно неразвијена.

101. У вези с тим, било би разборито извршити ефикасан пренос овласти и финансијских ресурса на локални ниво, барем у мјери у којој то тренутно прописују закони Босне и Херцеговине, и ослабити средњи кантонални ниво у Федерацији Босне и Херцеговине. Јачање локалне самоуправе у Републици Српској би ојачао напоре консолидације, хармонизације и стандардизације централне државе.

102. Ако све ове промјене прати експанзија регионалне демократије, по могућности на ентитетском нивоу (који се чини у најбољем положају за овај задатак, како с концепцијске тако и са практичне стране), могуће је да ћемо видјети општу консолидацију демократије у Босни и Херцеговини.

103. У свјетлу постојеће ситуације и озбиљних посљедица политичког застоја, нарочито на локалном нивоу, делегација сматра да се од Конгреса треба тражити допринос или да барем понуди своју помоћ свим властима које то захтијевају, у циљу успостављања јаке, ефикасне локалне самоуправе у Босни и Херцеговини и, ако је потребно, да стручно мишљење о нацрту текста којим се утврђују стандарди. Извјестиоци сматрају да би Конгрес могао сарађивати у увођењу механизма развоја одговарајућег институционалног оквира у пољу самоуправе, нарочито уз помоћ удружења локалних власти оба ентитета.

104. На крају, извјестиоци поздрављају успостављање делегације Босне и Херцеговине за Конгрес након њихове посјете. Они виде овај потез као позитиван фактор и надају се да ће чланови ове нове делегације сарађивати у циљу осигурања веће локалне и регионалне демократије у Босни и Херцеговини.

**Додатак 1 – Програм мониторинг посјете Конгреса Босни и Херцеговини
(11-14. април 2011. и 12-13. децембар 2011.)**

**ПРВИ ДИО ПОСЈЕТЕ:
11 – 14. АПРИЛ 2011. У САРАЈЕВУ, БАЊОЈ ЛУЦИ И БРЧКОМ**

Извјестиоци:

Г. Жан-Мари БЕКИАР (Jean-Marie BELLIARD), извјестилац за регионалну демократију, члан Комисије за мониторинг Конгреса, регионални одборник за Алсаце (Француска)

Г. Беа ХИРС (Beat HIRS), извјестилац за регионалну демократију, члан Комисије за мониторинг Конгреса, градоначелник Рорсцхацхерберга (Швицарска)

Експерт:

Гђа Елена Симица Танасецку (Elena Simina Tanasescu), консултант, члан Групе независних експерата за Европску повељу о локалној самоуправи Конгреса

Секретаријат Конгреса:

Жан-Филип БОСОЛ (Jean-Philippe BOZOULS), извршни секретар, шеф Коморе за локалне власти, канцеларије за подршку /енг. *Table Office*/ и статутарних комисија

Гђа Лили НИКОГОСИАН (Lilit NIKOGHOSYAN), досекретар Комисије за мониторинг

НЕДЕЉА, 10. АПРИЛ 2011, САРАЈЕВО

Састанак са гђом Мери Ен ХЕНЕСИ (Mary Ann HENNESSEY), Шеф канцеларије Вијећа Европе у Босни и Херцеговини

Радна вечера са представницима међународне заједнице:

Г. Јури АФАНАСИЈЕВ (Yuri AFANASIEV), резидентни координатор УН-а/ резидентни представник УНДП-а

Г. Борис ЈАРОХЕВИЧ (Boris IAROCHEVITCH), шеф Операција Делегације ЕУ-е у Босни и Херцеговини

Г. Андреа ЋЕЛИНО (Andrea CELLINO), директор Одјела за политику и планирање ОСЦЕ-а

Гђа Јулија МАГЕР (Julia MAGER), представник Одјела за људске димензије ОСЦЕ-а

ПОНЕДЕЉАК, 11. АПРИЛ 2011, САРАЈЕВО

Састанак са гђом Катом СЕЊАК, председницом Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине

Састанак са представницима Уставног суда Босне и Херцеговине

Г. Мирсад ЋЕМАН, судија

Г. Здравко ЋУРИЧИЋ, генерални секретар

Г. Недим АДЕМОВИЋ, шеф Кабинета председника

Г. Звонко МИЈАН, регистар

Састанак са представницима канцеларије градоначелника Сарајева

Г. Игор КАМОЧАЈИ, замјеник градоначелника
 Г. Мирослав ЖИВАНОВИЋ, замјеник градоначелника
 Г. Салко НИКШИЋ, замјеник предсједавајућег Градског вијећа
 Гђа Драгана СОЛАКОВИЋ, помоћник градоначелника, представник одјела за локалне послове /енг. *Local Business*/
 Гђа Нермина СУЉЕВИЋ, представник одјела за локалне послове
 Г. Денис ЗАИМОВИЋ, представник Одјела за односе с јавношћу
 Гђа Зинаида ПОТУР, представник Одјела за међународне односе

Састанак са ХЕ амбасадором – Родерик В. Мур (Roderick W. MOORE), главни замјеник Високог представника и супервизор за Дистрикт Брчко у Канцеларији Високог представника

УТОРАК, 12. АПРИЛ 2011, САРАЈЕВО**Састанак са Омбудсманом за Босну и Херцеговину**

Гђа Јасминка ЏУМХУР
 Гђа Нивес ЈУКИЋ

Састанак са г. Феликсом МИКУЛИЋЕМ, министром правде, Влада Федерације Босне и Херцеговине

Радни ручак са г. Емиром СИЛАЈЦИЋЕМ, помоћником министра у Сектору за буџет и јавне расходе, Министарство финансија, Влада Федерације Босне и Херцеговине

Састанак са г. Денисом ЗВИЗДИЋЕМ, предсједавајућим и члановима Парламента Федерације Босне и Херцеговине

Састанак са члановима Савеза градова и опћина Федерације Босне и Херцеговине:

Г. Јасмин ИМАМОВИЋ, градоначелник Тузле
 Г. Емир БУБАЛО, градоначелник Коњица
 Г. Владо АЛИЛОВИЋ, градоначелник Витеза
 Г. Хусејин СМАЈЛОВИЋ, градоначелник Зенице
 Гђа Весна ТРАВЉАНИН, генерални секретар
 Г. Предраг ШУПЉЕГЛАВ, заступа г. Љубу БЕШЛИЋА, градоначелника Мостара
 Г. Иво ЈЕРКИЋ ИНО, начелик опћине Читлук
 Г. Ибрахим ХАДЗИБАЈРИЋ, начелик опћине Стари Град, Сарајево
 Г. Мирослав ЖИВАНОВИЋ, замјеник градоначелника Сарајева

Састанак са проф. Мирком ПЕЈАНОВИЋЕМ, деканом Факултета политичких наука и бившим чланом Предсједништва Босне и Херцеговине

СРИЈЕДА, 13. АПРИЛ 2011, БРЧКО

Састанак са г. Браном ЈОВИЧИЋЕМ, генералним секретаром градова и општина Републике Српске

Састанак са г. Драганом ПАЈИЋЕМ, градоначелником Брчког

Састанак са представницима ОХР-а и Уреда за имплементацију коначне одлуке, Брчко

Г. Петер APPLEBY, замјеник шефа канцеларије
 Гђа Наташа МАЛИНИЋ, службеник за политичка питања

ЧЕТВРТАК, 14. АПРИЛ 2011, БАЊА ЛУКА

Састанак са г. Мирком ЗОВКОМ, предсједником Уставног суда Републике Српске

Састанак са г. Драгољубом ДАВИДОВИЋЕМ, градоначелником Бање Луке и г. Слободаном ГАВРАНОВИЋЕМ, предсједником Градске скупштине

Састанак са представницима Владе Републике Српске

Гђа Лејла РЕШИЋ, министар управе и локалне самоуправе

Гђа Миланка ШОПИН, помоћник министра за ресор локалне самоуправе

Састанак са представницима Народне скупштине Републике Српске

Г. Игор РАДОЈИЧИЋ, предсједник Народне скупштине

Г. Младен БРАНКОВИЋ, шеф Кабинета предсједника

Г. Милан ГРУБОР, виши консултант у Кабинету предсједника

Састанак са представницима Владе Републике Српске

Гђа Жељка ЦВИЈАНОВИЋ, министар регионалног развоја Републике Српске

Г. Зоран ТЕГЕЛТИЈА, министар финансија Републике Српске

Гђа Јована ЧАРКИЋ, помоћник министра за регионални развој

ДРУГИ ДИО ПОСЈЕТЕ:

12 – 13. ДЕЦЕМБАР 2011. У САРАЈЕВУ, ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ И МОСТАРУ

Извјестиоци:

Г. Жан-Мари БЕЛИАР (Jean-Marie BELLARD), извјестилац за регионалну демократију, члан Комисије за мониторинг Конгреса, регионални одборник за Алсаце (Француска)

Г. Беа ХИРС (Beat HIRS), извјестилац за регионалну демократију, члан Комисије за мониторинг Конгреса, градоначелник Рорсцхацхерберга (Швицарска)

Експерт:

Гђа Елена Симиња Танасецку (Elena Simina Tanasescu), консултант, члан Групе независних експерата за Европску повељу о локалној самоуправи Конгреса

Секретаријат Конгреса:

Jean-Philippe BOZOULS, извршни секретар, шеф Коморе за локалне власти, канцеларије за подршку /енг. *Table Officiel* и статутарних комисија

Гђа Дана КОРОВКА, досекретар Комисије за мониторинг

ПОНЕДЕЉАК 12. ДЕЦЕМБАР 2011.

Уред за ревизију институција у Федерацији Босне и Херцеговине

Г. Ибрахим ОКАНОВИЋ, генерални ревизор

Г. Бранко КОЛОБАРИЋ, замјеник генералног ревизора

Гђа Аница ПУДАР, директор Сектора за финансијску ревизију завода, фондова опћина и агенција

Гђа Зинета РЕЏЕПАГИЋ, директор Сектора за људске ресурсе, комуникације и међународне односе

Власти Кантона Сарајево

Г. Фикрет МУСИЋ, премијер Кантона Сарајево

Гђа Мирјана МАЛИЋ, предсједник Кантоналне скупштине, предсједник Комисије за међупарламентарну сарадњу

Г. Иван БРИГИЋ, подпредсједник Кантоналне скупштине, предсједник Комисије за уставна питања

Г. Абид КОЛАСИНАЦ, секретар Кантоналне скупштине

Г. Есад ХРВАЧИЋ, предсједник Комисије за правна питања

Г. Амир ЗУКИЋ, предсједник Комисије за буџет и финансије

Г. Али БУДАЊ, предсједник Комисије за привреду, економску и финансијску политику

Г. Ферид ДАУТОВИЋ, предсједник Комисије за правду, људска права и грађанске слободе

Министарство правде Босне и Херцеговине

Г. Зоран МИКУЛИЋ, министар правде

Г. Иван МАТЕШИЋ, помоћник министра за управу

Канцеларија врховног ревизора Републике Српске

Г. Душан ИЛИЧИЋ, замјеник генералног ревизора

Власти Града Источно Сарајево:

Г. Винко РАДОВАНОВИЋ, градоначелник Источно Сарајева

Г. Мирослав ЛУЧИЋ, предсједник Скупштине Града Источно Сарајево

Г. Преград ВУЧИЋЕВИЋ, подпредсједник Скупштине Града

Г. Игор ГОЛИЈАНИН, шеф Кабинета

УТОРАК 13. ДЕЦЕМБАР 2011.

Управа Града Мостара:

Гђа Радмила КОМАДИНА, главни савјетник градоначелника

Г. Мирослав ЛАНДЕКА, начелник Одјела за комуникације

Г. Преград СУПЉЕГЛАВ, начелник Одјела за правна питања, управу и цивилну заштиту

Градско вијеће Мостара:

Гђа Слађана ГОТОВАЦ, подпредсједник Градског вијећа

Г. Данијел ВИДОВИЋ, подпредсједник Градског вијећа

Гђа Марија СОЛДО, секретар Градског вијећа

Г. Ибро ХУСНИЋ, градски вијећник

Г. Оливер СОЛДО, градски вијећник

Г. Адил ШУТА, градски вијећник

Г. Адис ЗИЛИЋ, градски вијећник

Г. Елвир ЗЛОМУШИЦА, градски вијећник

Г. Марко ГИЉА, градски вијећник

Скупштина Херцеговачко-Неретванског кантона:

Г. Рамиз ЈЕЛОВАЦ, предсједник Кантоналне скупштине

Г. Томислав МАРТИНОВИЋ, члан Кантоналне скупштине

Г. Нерин ДИЗРАД, члан Кантоналне скупштине

Г. Музаир ПЕНАВА, шеф Кабинета

Гђа Желка ЧУЧЕ, секретар Кантоналне скупштине

Влада Херцеговачко-Неретванског кантона:

Г. Раденко МИРИЋ, министар правосуђа, управе и локалне самоуправе Кантона

Г. Радослав НОВАК, замјеник министра за управу

Г. Јуре ЈЕРКИЋ, предстојник Уреда за законодавство

Гђа Кристина ЦРЊАЦ, шеф Одјела за комуникације /напомена преводиоца: као у изворном док./

Додатак 2 – Преглед стања имплементације људских права на локалном и регионалном нивоу

ЉУДСКА ПРАВА НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

1. Извјестиоци са задовољством истичу одређене напоре власти Босне и Херцеговине у правцу јачања заштите људских права на свим нивоима и провођења људских права кроз законодавство, нарочито на кантоналним и опћинским нивоима. Закон који забрањује све облике дискриминације ступио је на снагу 6. августа 2009. године и примјењује се на рад свих јавних тијела на нивоу државе, ентитета, кантона и Дистрикта Брчко, на опћинске органе, правна лица која врше јавну службу и сва физичка и правна лица.³⁸ Проведен је закон који је неопходан за примјену заштите права особа које припадају националним мањинама и вијећа националних мањина у парламентима два ентитета и неким кантонима. Град Тузла је основао Вијеће националних мањина на опћинском нивоу.
2. Међутим, због комплексне институционалне структуре Босне и Херцеговине, још много тога треба урадити да би се хармонизовали и ускладили закони о принципима људских права на кантоналном и опћинском нивоу.
3. Према томе, делегација са задовољством поздравља одлуку Владе Кантона Сарајево која захтијева од свих кантоналних власти да узму у обзир мишљење Министарства правде и Одјела који је одговоран за хармонизацију закона са прописима Европске конвенције о људским правима приликом припреме релевантних закона.
4. Упркос одређеном напретку који је забиљежен нарочито у најновијим извјештајима комесара за људска права Вијећа,³⁹ Европске комисије против расизма и нетолеранције,⁴⁰ Савјетодавног одбора за Оквирну конвенцију о заштити националних мањина и других тијела Вијећа Европе,⁴¹ огроман број проблема и даље постоји на државном као и на кантоналним и опћинским нивоима. Поријекло ових проблема лежи у Дејтонском споразуму чији је циљ био да уведе мултиетничност и осигура правну заштиту два ентитета на етничким темељима. У пресуди Уставног суда Босне и Херцеговине од 1. јула 2000. године у предмету познатом као „конститутивни народи” и пресуди Европског суда за људска права од 22. децембра 2009. године, у предмету Сејдиц и Финци против Босне и Херцеговине⁴², као и у Резолуцији Парламентарне скупштине 1855 (2012)⁴³, наглашава се уставна дискриминација против оних који се означавају као „остали”. Одсуство уставне реформе овог прописа има јак утицај не само на формалне аспекте међународно признатих минималних стандарда у пољу заштите људских права, него и ствара потешкоће у функционисању државе на свим нивоима.
5. У 2008. години, донесени су амандмани на дио 13.14 изборног закона Босне и Херцеговине, да би се ојачало директно учешће мањинских група у јавном животу опћине. Од тада се користе два изборна система у изборима за опћинске скупштине и градска вијећа: уведен је пропорционални систем за кандидате из „конститутивних народа”, а за кандидате из реда мањина користи се систем већине за једног кандидата. Надаље, по новим прописима, национална мањина има право на најмање једно мјесто у скупштини опћине/градском вијећу када чини преко 3% локалног изборног тијела на

³⁸ Прву пресуду засновану на овом закону донио је Опћински суд Мостар, у вези са дјететом са умјереном менталном заосталошћу које је трпило дискриминацију у односу на своје право на образовање.

³⁹ Извјештај Томаса Хамаргерга (Thomas Hammarberg), комесара за људска права Вијећа Европе, након његове посјете Босни и Херцеговини (само на енглеском језику), од 11/29. марта 2011. године /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011/

⁴⁰ Извјештај ЕЦПР-а о Босни и Херцеговини (четврти круг мониторинга). Док. ЦПР (2011) 2, 8. фебруар 2011. године

⁴¹ Савјетодавни одбор за Оквирну конвенцију о заштити националних мањина и друга тијела Вијећа Европе; Друго мишљење о Босни и Херцеговини. (АЦФЦ/ОП II (2008)005); Резолуција ЦМ/РесЦМН (2009) 6 о имплементацији Оквирне конвенције о заштити националних мањина у Босни и Херцеговини

⁴² Пресуда у предмету Сејдиц и Финци против Босне и Херцеговине, од 22. децембра 2009. године, ГЦ, Нр. 27996/06, став 56, 77

⁴³ Функционисање демократских институција у Босни и Херцеговини (Резолуција 1855 (2012))

основу података из посљедњег пописа становништва (1991.). Овај праг од 3% који прописује закон постигнут је у само неколико опћина: према попису становништва из 1991. године, само 4 опћине спадају у ову категорију.⁴⁴ Поред тога, током локалних избора 2008. године, постојале су друге препреке са којима су се суочавали представници националних мањина: непостојање јасне информације о процедурама регистрације кандидата, навођења представника националних мањина у гласачким листићима као независних кандидата, што је донекле довело од забуне. Делегација сматра да је неопходно предузети све потребне кораке да би се осигурало да националне мањине имају стварно и ефективно право учешћа у тијелима која се бирају на локалном нивоу.

6. Такођер је евидентно да подаци из пописа становништва из 1991. године, који се користе као референца у провођењу политике о заштити људских права, нису више валидни. Овај недостатак представља значајну препреку у имплементацији закона о националним мањинама. Закон о попису становништва, домаћинства и станова, који је усвојио Дом народа Босне и Херцеговине прописује организацију сљедећег пописа у априлу 2013. године. Ово би помогло бољем осмишљавању циљних мјера за побољшање позиције националних мањина, нарочито на кантоналним и опћинским нивоима.
7. На састанцима са институцијом Омбудсмана и представницима кантоналних и опћинских власти делегацији су представљене озбиљне потешкоће у вези са финансирањем локалних програма за заштиту људских права. Средства додијелена на локалном нивоу су често недовољна да би гарантовала социјална права свих угрожених група становништва. Већину циљних програма тренутно финансирају међународни партнери.
8. Упркос усвајању неколико закона којима се проводе оквирни закони у пољу образовања који су усвојени на нивоу ентитета, Дистрикта Брчко и кантона, и даље постоје големи проблеми, нарочито у пољу средњег образовања. У неким опћинама, укључујући Сарајево и Бања Луку, дјеца похађају једнонационалне школе, гдје се наставни план и програм разликује нарочито по питању културно осјетљивих предмета. Пракса сегрегације ученика према њиховој етничкој или националној припадности такођер се наставља кроз систем „двје школе под истим кровом”, што је присутно у преко 50 школа у Федерацији Босне и Херцеговине. Школски образовни систем у овом Ентитету је веома децентрализован, гдје кантони имају велике одговорности на терену. Кантоналне власти Федерације Босне и Херцеговине морају ојачати своје напоре да би увели „неутрални” школски систем. Искуство из Дистрикта Брчко доказује да се могу организовати етнички мјешовити разреди ако су наставници адекватно обучени за то.
9. Честа је дискриминација према људима који не припадају већинском становништву у заједници, укључујући расељена лица која су се вратила кућама након рата и сада су у позицији мањина. Повратници често живе у подручјима гдје нема инфраструктуре. Иако постоје знатна средства за повратак расељених лица, она често нису усмјерена конкретним потребама појединаца и њихових породица. НВО-е кажу да локалне административне процедуре за додјелу средстава често прати мањак транспарентности и корупција.⁴⁵ Преко 7500 расељених лица живи у колективним центрима у нездравим условима. Треба споменути колективни центар Лукавица у близини Сарајева. Пошто је центар постао имовина опћине 2006. године, од становника центра се тражи да опћини плаћају кирију од једне конвертибилне марке по квадратном метру и поред режија (вода, гријање, струја).⁴⁶ Дискриминација је такођер присутна у пољу запошљавања,

⁴⁴ Извјештај Томаса Хамарберга (Thomas Hammarberg), комесара за људска права Вијећа Европе, након његове посјете Босни и Херцеговини (само на енглеском језику), од 11/29. марта 2011. године, став 14. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 14/

⁴⁵ Извјештај Томаса Хамарберга (Thomas Hammarberg), комесара за људска права Вијећа Европе, након његове посјете Босни и Херцеговини (само на енглеском језику), од 11/29. марта 2011. године, став 89. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 89/

⁴⁶ Извјештај Томаса Хамарберга (Thomas Hammarberg), комесара за људска права Вијећа Европе, након његове посјете Босни и Херцеговини (само на енглеском језику), од 11/29. марта 2011. године, став 72. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 72/

нарочито запошљавања у јавној служби, приступу здравственој њези, социјалном осигурању и пензијама. Према статистикама, локалне управе често запошљавају велику већину конститутивних народа који живе на њиховим географским подручјима.

10. Разни људи са којима је обављен разговор су прилично нерадо одговарали на питања о ситуацији Ромске заједнице на њиховом подручју или у Босни и Херцеговини. Роми су нарочито погођени потешкоћама у приступу социјалним бенефицијама, што у њиховом случају додатно отежава чињеница да често немају идентификационе документе. Неколико „неформалних” ромских заједница је легализовано, а многи Роми често живе у нездравим животним условима. И даље се понекад проводе присилна истјеривања у циљу имплементације програма за бољи смјештај Рома, али понекад нема приједлога за њихов поновни смјештај. Проводи се неколико међународних програма у пољу смјештаја, запошљавања и школовања на државном, кантоналном и локалном нивоу, да би се покушала поправити ситуација. На примјер, у оквиру акционог плана за образовање Рома, власти Дистрикта Брчко су дозначиле средства за позицију посредника који је одговоран за образовање Рома.
11. Подршка власти за организације националних мањина у циљу очувања и развоја њиховог културног наслеђа и језика је и даље ограничена. Језици националних мањина су мање-више одсутни из јавних послова и културног живота заједнице. Они се не користе у великој мјери у односима са административним органима, а топографске ознаке у језицима мањина не постоје упркос законима о овом питању. Постоји веома мало радио и ТВ програма на језицима мањина, укључујући локални медиј јавне службе. Могућности учења језика мањина у школама су ограничене. Треба поздравити то да је Босна и Херцеговина ратификовала Европску повељу о регионалним језицима и језицима мањина 21. септембра 2010. године, иако се чини да треба још радити на провођењу ове Повеље у пракси.
12. У задњем извјештају комесара за људска права Вијећа Европе,⁴⁷ наводи се да је кретање људи са инвалидитетом и њихов физички приступ јавним институцијама и превозу веома ограничен, ако не и немогућ, због непостојања посебних олакшица за особе са инвалидитетом. У Федерацији Босне и Херцеговине, наредба о кориштењу земље из 2004. године каже да сви јавни објекти морају бити прилагођени особама с инвалидитетом. Наредба на опћинском нивоу је требала ступити на снагу до краја фебруара 2009. године, али то се у већини опћина није догодило. У Републици Српској је забиљежена слична ситуација.

⁴⁷ Извјештај Томаса Хамарберга (Thomas Hammarberg), комесара за људска права Вијећа Европе, након његове посјете Босни и Херцеговини (само на енглеском језику), од 11/29. марта 2011. године, став 53,54. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 53,54/