

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

Recommendation 46 (1998)¹ on the state of local and regional democracy in Croatia

The Congress,

1. Pursuant to Resolution 58 (1997) on the situation of local democracy in member countries, in particular paragraph 11, listing Croatia as one of the countries in which major problems of local democracy exist, and paragraph 13, specifically devoted to this country;
2. Having regard to paragraphe 9.vi of Opinion No. 195 (1996) of the Parliamentary Assembly on Croatia's request for membership of the Council of Europe, which states that Croatia undertook to sign and ratify the European Charter of Local Self-Government within one year of its accession (6 November 1996) and to consult the Council of Europe experts on the bill revising the draft Local Administration and Autonomy Act;
3. Having regard to the results of the many visits made by the CLRAE to Croatia since 1993 and the Conclusions of the various reports on the situation of local and regional democracy in Croatia, adopted by the Bureau and the Standing Committee of the Congress in February 1996;
4. Having sent a delegation composed of two co-Rapporteurs, Mrs. H. Lund (Denmark, L) and Mr J. Leinen (Germany, R), accompanied by a consultant, to Croatia in October 1997 and again in February 1998;
5. Thanking the Croatian authorities and the local

1. Debated by the Congress and adopted on 28 May 1998, 3rd sitting (see Document CG (5) 4, draft Recommendation presented by Ms H. Lund and Mr J. Leinen, Rapporteurs).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5^e Session

Recommandation 46 (1998)¹ sur l'état de la démocratie locale et régionale en Croatie

Le Congrès,

1. Conformément à la Résolution 58 (1997) sur la situation de la démocratie locale dans les pays membres, et en particulier son paragraphe 11 listant la Croatie parmi les pays pour lesquels des problèmes majeurs de démocratie locale existent, et son paragraphe 13 spécifiquement consacré à ce pays;
2. Tenant compte du paragraphe 9.vi de l'Avis n° 195 (1996) de l'Assemblée Parlementaire sur la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe de la Croatie, précisant que la Croatie s'est engagée à signer et ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'année suivant son adhésion (6 novembre 1996), ainsi qu'à consulter les experts du Conseil de l'Europe sur le projet de révision de la loi concernant l'autonomie locale;
3. Tenant compte des résultats des nombreuses missions du CPLRE dans ce pays depuis 1993 et des Conclusions des différents rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale en Croatie, adoptées par le Bureau et la Commission Permanente du Congrès en février 1996;
4. Ayant dépêché en Croatie une délégation composée de deux co-rapporteurs, Mme H. Lund (Danemark, L) et M. J. Leinen (Allemagne, R) accompagnés d'un expert consultant, en octobre 1997 puis en février 1998;
5. Remerciant les autorités croates pour leur soutien dans le cadre de ces visites ainsi que les Amba-

1. Discussion par le Congrès et adoption le 28 mai 1998, 3^e séance (voir document CG (5) 4, projet de Recommandation présenté par M^{me} H. Lund et M. J. Leinen, Rapporteurs).

6. Considers it necessary to address to the Croatian government authorities the following considerations and recommendations, based on the report appended to this Recommendation:

- 6.1 Welcoming the fact that the Croatian Government signed and ratified the European Charter of Local Self-Government on 19 September 1997, within one year of its accession to the Council of Europe, in accordance with the commitments entered into upon its accession;
- 6.2 Regrets, however, that when ratifying the Charter the Croatian Government made considerable use of the options in Article 12 of the Charter and consequently did not accept certain important provisions, such as those provided for in Article 4 paras. 3, 5 and 6, Article 8 para 3, Article 9 paras. 5 and 7 and Article 10 para. 2 of the Charter;
- 6.3 Considers that, in view of both the spirit of the undertaking to ratify the Charter given by Croatia on its accession and the aim of Article 12, the Charter should be ratified as fully as possible, and therefore calls on this country to extend the scope of applicability of the Charter, in particular to the articles mentioned in para. 6.2 above, as rapidly as possible;
- 6.4 Considers that, in the meantime, as the Charter is in the process of becoming generally acknowledged as a principle of European law, the instrument of ratification deposited by Croatia on 11 October in Strasbourg does not exempt this state from respecting all the fundamental principles that it incorporates;
- 6.5 In view of a number of specific examples of actions of the Croatian government, in particular the election of the Mayor of Zagreb and of the Regional Assembly of the Zupanja of Primorsko Goranska, considers that the Local Administration and Autonomy Act does not effectively guarantee local self-government and compliance with election results and that it is therefore imperative that it be urgently amended;
- 6.6 Regrets that, despite renewed promises to amend Croatian legislation on local self-

6. Estime nécessaire de formuler à l'adresse des autorités gouvernementales de ce pays les considérations et recommandations qui suivent basées sur le rapport présenté en annexe à cette Recommandation:

- 6.1 Se félicite du fait que le gouvernement croate ait signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 19 septembre 1997, dans le délai d'un an après son entrée au Conseil de l'Europe, conformément aux engagements souscrits au moment de cette adhésion;
- 6.2 Regrette toutefois que lors de cette ratification, le gouvernement croate ait fait un usage considérable des possibilités offertes par l'article 12 de la Charte, et en conséquence n'ait pas accepté certaines dispositions importantes telles que celles prévues à l'article 4 paragraphes 3, 5 et 6, l'article 8 paragraphe 3, l'article 9 paragraphes 5,7, et l'article 10, paragraphe 2 de la Charte;
- 6.3 Considère que tant l'esprit de l'engagement souscrit par la Croatie lors de son adhésion concernant la ratification de la Charte, que l'objectif de son article 12 est de viser à une ratification aussi large que possible de celle-ci, et en conséquence invite ce pays à étendre dans les meilleurs délais le domaine d'applicabilité de la Charte, notamment aux articles visés au paragraphe 6.2 ci-dessus;
- 6.4 Considère que d'ici là, le statut de la Charte en Europe étant en passe de devenir un principe général de droit européen, l'instrument de ratification déposé par la Croatie le 11 octobre 1997 à Strasbourg ne dispense pas cet Etat de respecter tous les principes fondamentaux que celle-ci incorpore;
- 6.5 Au vu de plusieurs exemples concrets de pratiques du gouvernement croate, en particulier en ce qui concerne l'élection du maire de Zagreb et l'élection de l'Assemblée régionale de la Zupanja de Primorsko Goranska, considère que la loi sur l'autonomie et l'administration locales ne permet pas de garantir effectivement l'autonomie locale et le respect des résultats électoraux et, qu'en conséquence, il est impératif et urgent de la changer;
- 6.6 Déploire que malgré les promesses renouvelées de modification de la législation croate concernant l'autonomie locale en consultation avec des ex-

Government's proposal that a joint committee, composed of experts from the Croatian Parliament and from the Council of Europe, be set up, in consultation with representatives of the Croatian Government authorities, and local and regional authorities, to make a detailed examination of the various parts of the law which need to be amended, given that the present report can on no account be considered a full opinion on the matter, as the Congress has not yet been able to examine the bill revising the law;

6.7 Firmly reiterates the call in para. 13a of Resolution 58 (1997) for rapid revision of the provisions of the law instituting the duality of office of the County Governors and the Mayor of Zagreb and conferring discretionary power on the President of the Republic to confirm their election, or otherwise, so as either:

- i. to specify the sole criteria under which the Head of State can refuse to recognise the election of the Mayor of Zagreb or the County Governors (Zupan); or
- ii. to grant to distinct persons on the one hand the duties of the Mayor of Zagreb and the County Governors in their capacity as representatives of territorial authorities and on the other hand the duties conferred as state representatives in Zagreb and at county (Zupan) level;

6.8 Recommends that the Croatian authorities ensure that the legislative reform also includes a right enabling Croatian local and regional authorities to ask a competent and independent court, to examine government decisions interpreting the law, in accordance with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government, which was accepted by Croatia when it ratified the Charter;

6.9 Notes with satisfaction that the Croatian local and regional authorities believe that their situation has generally improved over the last few years but considers the persistent lack of clarity with regard to the distribution of powers between the various levels of government and the

proposition du gouvernement croate de constituer pour se faire une commission mixte associant les experts du Parlement croate et ceux du Conseil de l'Europe, en consultation avec des représentants des autorités gouvernementales et des collectivités territoriales du pays afin d'examiner en détail les différents aspects de la loi qu'il conviendrait de modifier, étant entendu que le présent rapport ne peut en aucun cas constituer un avis exhaustif en la matière, le Congrès n'ayant toujours pas connaissance du projet de texte de révision de la loi;

6.7 Renouvelle avec fermeté la demande exprimée au paragraphe 13a de la Résolution 58 (1997) concernant la révision dans les meilleurs délais des dispositions de la loi instaurant une double fonction des Gouverneurs de Comtés et du Maire de la ville de Zagreb, et le pouvoir discrétionnaire donné par la loi au Président de la République de les confirmer ou non dans leur fonction de façon à, alternativement:

- i. soit préciser dans la loi les critères qui seuls peuvent conduire le Chef de l'Etat à méconnaître l'élection du maire de Zagreb ainsi que celle des gouverneurs des comtés (Zupan);
- ii. soit attribuer à des personnes distinctes, d'une part, les fonctions du maire de Zagreb et celles des gouverneurs des comtés agissant en tant que représentants des collectivités territoriales, et d'autre part, les fonctions de représentants de l'Etat à Zagreb et à l'échelle du comté;

6.8 Recommande aux autorités croates de faire en sorte que la révision de la législation inclue également un droit pour les collectivités territoriales de Croatie de saisir une juridiction compétente et indépendante afin d'examiner une décision gouvernementale interprétant la loi, conformément à l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui n'a fait l'objet d'aucune réserve au moment de la ratification de la part de la Croatie;

6.9 Constate avec satisfaction que, de l'avis des collectivités territoriales de Croatie, leur situation s'est globalement améliorée ces dernières années, mais juge extrêmement préoccupante l'imprécision persistante en ce qui concerne la répartition des compétences entre les différents niveaux du

- 6.10 Stresses the need for a clearer distribution of powers, accompanied by resources commensurate with the responsibilities of the various levels of authority; distributed according to well-established procedures, in accordance with the principles of the Charter;
- 6.11 Considers some provisions of Section 11 of the Local Administration and Autonomy Act to be contrary to the spirit of the European Charter of Local Self-Government, and in particular Article 10 thereof, since these provisions make it impossible in practice to set up a legally recognised association of local authorities if it is composed of fewer than half of the municipalities and towns, and has doubts as to whether this provision is compatible with Article 11 of the European Convention on Human Rights;
- 6.12 Welcomes the fact that statutory provisions on transfrontier co-operation designed to clarify the possibilities offered to local and regional authorities in this field are being drafted and calls on Croatia to sign and ratify the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities and its Additional Protocol as soon as possible;
- 6.13 Aware of the fact that, following the establishment of the Republic of Croatia, the legal situation of immovable property and the tourist industry - which were previously self-managed - has not been completely settled, calls on the Croatian Government to clarify the matter as rapidly as possible;
- 6.14 Aware of the fact that other Bills on local self-government are currently being drafted, particularly on local finances and the distribution of powers between municipalities, towns and Zupanije, urges the Croatian authorities, given the fundamental importance of all these instruments - including those concerning transfrontier co-operation - for the proper functioning of local self-government, to involve the Council of Europe experts from the outset in the review of the laws concerned;
- 6.15 Expresses its concern at the situation in the zone previously administered by UNTAES and the major operating difficulties encountered by the local institutions elected in 1997. which may
- 6.10 Insiste sur la nécessité d'une répartition plus claire des compétences assorties de moyens proportionnés pour les différents niveaux de collectivités qui doivent être répartis selon des procédures bien établies, en accord avec les principes de la Charte;
- 6.11 Estime que des dispositions de l'Article 11 de la loi sur l'autonomie et l'administration locales sont contraires à l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale, et en particulier son Article 10, puisque dans les faits, elles se traduisent par l'impossibilité de créer une association de collectivités locales légalement reconnue si elle regroupe moins de 50% des municipalités et des villes, et s'interroge sur la conformité de cette disposition avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme;
- 6.12 Se félicite de la préparation en cours d'articles de loi sur la coopération transfrontalière visant à clarifier les possibilités offertes aux collectivités territoriales en la matière, et invite la Croatie à signer et ratifier dès que possible la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et son protocole additionnel;
- 6.13 Conscient du fait que suite à la création de la République de Croatie, la situation juridique des biens fonciers et de l'industrie touristique précédemment autogérés n'a pas encore été complètement résolue, invite le Gouvernement croate à clarifier ce dossier dans les meilleurs délais;
- 6.14 Conscient du fait que d'autres projets de lois concernant l'autonomie locale sont actuellement en préparation, notamment en ce qui concerne les finances locales et la répartition des compétences entre municipalités, villes et Zupanije, et vu l'importance fondamentale de tous ces textes, y compris ceux concernant la coopération transfrontalière, pour un bon fonctionnement de l'autonomie locale, demande instamment aux autorités croates d'associer les experts du Conseil de l'Europe dès les stades préliminaires des travaux de révision des lois en question;
- 6.15 Marque son inquiétude sur la situation de la zone qui était précédemment sous administration de l'ATNUSO et les grandes difficultés de fonctionnement des institutions locales élues en 1997. ce

the credibility of the principles of local self-government and asks the Croatian Government to keep it informed of changes in the situation in Eastern Slavonia and in the operation of the institutions of local democracy in this part of the country and furthermore calls on it to hasten the return of displaced persons and refugees so as to strengthen local democracy in both the municipalities from which they originate and their host municipalities;

6.16 Calls on Croatian local and regional authorities and their Associations, and the Croatian Government, to organise, as soon as possible, in conjunction with the Congress, a major conference on the progress of local and regional democracy and the relevant legislative reforms, as proposed in the CLRAE's report on the situation of local and regional democracy in Croatia at the time of its accession;

7. Welcomes the initiative taken by the Croatian Government and the Osijek local democracy embassy in organising training schemes for elected local and regional representatives and asks the Secretary General of the Council of Europe to support this important initiative through the LODE Programme and the voluntary contributions set aside for local and regional democracy in Croatia;

8. Calls on the Committee of Ministers to take account of these recommendations in its assessment of the honouring of the commitments entered into by Croatia at the time of its accession and to support, by providing sufficient funds, and promote co-operation programmes, if possible, with the assistance of other international organisations and the European Union, particularly within the framework of the Congress, the LDEs and the LODE programme, with a view to carrying through the necessary reforms in the field of local and regional self-government, putting civil society back on a sound footing, facilitating the return of refugees and displaced persons and supporting the economic reconstruction of the country, which has been seriously affected by the armed conflict in this part of Europe.

vie et, partant, une dégradation de la crédibilité dans les principes de l'autonomie locale, et demande au Gouvernement croate d'informer régulièrement le Congrès sur l'évolution de la Slavonie orientale et le fonctionnement des institutions de la démocratie locale dans cette partie du pays et, de plus, l'appelle à accélérer le retour des personnes déplacées et réfugiées tant pour le bénéfice de la démocratie locale dans leurs communes d'origine que dans les communes d'accueil;

6.16 Invite les autorités locales et régionales de Croatie et leurs associations, et le Gouvernement croate à organiser dans les meilleurs délais, en coopération avec le Congrès, une grande conférence sur les progrès de la démocratie locale et régionale et la réforme juridique en la matière, tel qu'il était déjà proposé dans le rapport établi par le Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale de la Croatie au moment de son adhésion;

7. Se félicite de l'initiative prise par le Gouvernement croate et l'Ambassade de la démocratie locale d'Osijek, d'organiser des programmes de formation des élus et des fonctionnaires locaux et régionaux, et demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de soutenir cette importante initiative par le biais du Programme Lode et des contributions volontaires prévues pour la démocratie locale et régionale en Croatie;

8. Invite le Comité des Ministres à tenir compte de ces recommandations dans l'évaluation du respect des engagements contractés par la Croatie au moment de son adhésion, et à soutenir par des moyens financiers adéquats et à développer si possible avec l'aide d'autres organisations internationales et avec l'Union Européenne des programmes de coopération, notamment dans le cadre du Congrès, des ADL et du programme Lode, afin de mettre en place les réformes nécessaires dans le domaine de l'autonomie locale et régionale, de rétablir le bon fonctionnement de la société civile, de faciliter le retour des réfugiés et personnes déplacées, et de soutenir la reconstruction économique du pays qui a gravement souffert du conflit armé dans cette partie de l'Europe.