

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti



22. sastanak
CG(22)12
21. mart 2012.

Lokalna i regionalna demokratija u Bosni i Hercegovini

Komisija za monitoring /eng. Monitoring Committee/
Izvjestioci¹ : Beat HIRS, Švicarska (L, ILDG); Jean-Marie BELLIARD, Francuska (R, EPP/CD)

[Nacrt preporuke \(za izglasavanje\)](#) **Error! Bookmark not defined.**
[Obrazloženje](#) **Error! Bookmark not defined.**

Sažetak

Ovaj izvještaj o situaciji lokalne i regionalne demokratije u Bosni i Hercegovini je sačinjen nakon dvije posjete u aprilu i decembru 2011. On zaključuje da je zakonski okvir kao takav u Bosni i Hercegovini i entitetima postao bolji i da sada sadrži izričite reference na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Izvještaj naglašava da je pravosudna zaštita lokalne samouprave ojačana u oba entiteta i pozdravlja osnivanje Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske u januaru 2010. Međutim, delegacija za monitoring i dalje brine o određenom broju pitanja, kao npr. da Ustav koji omogućava upravljanje odnosima između različitih nivoa lokalne samouprave do sada još nije uspostavljen; velika fragmentacija teritorije Bosne i Hercegovine, što znači da neke općine nisu u stanju koristiti svoja ovlaštenja; nedovoljno jasna podjela ovlaštenja između entiteta, kantona i općina i nizak nivo finansijske autonomije lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini.

Kongres preporučuje da vlasti Bosne i Hercegovine požuruju entitete Bosne i Hercegovine da sačine planove reforme o decentralizaciji i da u praksi implementiraju principe koji su izneseni u Povelji. On također poziva vlasti da izvrše dopunu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona Sarajevo, kako bi se područje ovlaštenja koje je specifično za glavni grad Sarajevo proširilo i kako bi se uspostavio poseban status za grad Banju Luku u Republici Srpskoj, sa istovremenom raspodjelom ovlaštenja i resursa za oba grada u skladu sa njihovom specifičnom situacijom. Kongres snažno potiče vlasti u Bosni i Hercegovini da bez odlaganja izvrše popis stanovništva odmah po konačnom usvajanju Zakona o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova. Na kraju, Kongres zahtijeva od vlasti u Bosni i Hercegovini da, u bližoj budućnosti, razmatraju potpisivanje i ratificiranje Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti.

¹ L: Komora lokalnih vlasti / R: Komora regiona
ILDG: Nezavisna i liberalna demokratska grupa Kongresa
EPP/CD: Evropska narodna stranka – Hrišćanski demokrati Kongresa
SOC: Socijalistička grupa Kongresa
NR: Članovi koji ne pripadaju političkoj grupi Kongresa



NACRT PREPORUKE²

1. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope upućuje na:

a. Član 2., stav 1.b, zakonske Rezolucije CM/Res (2011) 2 koji se odnosi na Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, koji predviđa da će jedan od ciljeva Kongresa biti „podnošenje prijedloga Komiteta ministara u cilju unapređenja lokalne i regionalne demokracije”;

b. Član 2., stav 3, zakonske Rezolucije CM/Res (2011) 2 koji se odnosi na Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeće Evrope, koji predviđa da „Kongres redovno priprema izvještaje za svaku zemlju pojedinačno o situaciji lokalne i regionalne demokratije u svim državama članicama i u državama koje su podnijele zahtjev za pridruživanje Vijeću Evrope, i naročito osigurava implementiranje principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi”;

c. Rezolucija 307 (2010) REV koja utvrđuje postupak nadzora primjene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;

d. Rezolucija Kongresa 299 (2010), koja predviđa da će Kongres u svojim aktivnostima nadzora koristiti Referentni okvir za regionalnu demokratiju Vijeća Evrope, kao i odgovor Komiteta ministara na Preporuku Kongresa 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282final] u kojem se vlade država članica potiču da poštuju prethodno navedeni referentni okvir u svojim politikama i reformama;

e. Obrazloženje ove preporuke o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini.

2. Kongres utvrđuje da:

a. je Bosna i Hercegovina 12. jula 2002. godine bezrezervno ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122, u daljem tekstu „Povelja”) i da je 1. novembra 2002. instrument za ovu zemlju stupio na snagu;

b. Bosna i Hercegovina nije potpisala Dodatni protokol Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207);

² Preliminarni nacrt preporuke koji je Komisija za monitoring odobrila 24. februara 2012.

Članovi Komisije za monitoring:

L. O. Molin (Predsjednik), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (zamjenik: E. Yeritsyan), A. Babayev (zamjenik: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (zamjenik: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (zamjenik: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (zamjenik: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P. Klein (zamjenik: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (zamjenik: N. Rybak), F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (zamjenik: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (zamjenik: V. Vasic), R. Paita (zamjenik: A. Miele), U. Paslavska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (zamjenik: L. Sfîrloaga), R. Rautava (zamjenik: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (zamjenik: S. Lazić), G. Spartanski, M. Tamiolos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (zamjenik: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (zamjenik: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (zamjenik: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (zamjenik: P. Grove), J. Wiene, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, D. Zmegac.

N.B.: Imena članova koji su učestvovali u glasanju su napisana u kurzivu.

Sekretarijat Komisije: S. Poirel i S. Cankoçak.

c. je situacija lokalne i regionalne demokratije u Bosni i Hercegovini bila predmet monitoring izvještaja i Preporuke Kongresa 202 (2006.);

d. su 23. marta 2011., gospodin Jean-Marie Belliard (Francuska, R, EPP/CD) i gospodin Beat Hirs (Švicarska, L, ILDG) imenovani kao izvjestioci sa zadatkom podnošenja novog izvještaja o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini Kongresu;

e. je delegacija Kongresa obavila dvije posjete, od 11. do 14. aprila 2011. i 12. i 13. decembra 2011. Sastanci su se održavali u Sarajevu, Banjoj Luci, Brčkom i Mostaru sa predstavnicima državnih institucija, sastavnih entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske – i Distrikta Brčko, kao i sa lokalnim vlastima i udruženjima lokalnih vlasti te sa međunarodnom zajednicom;

f. izvjestioci se žele zahvaliti Stalnom predstavništvu Bosne i Hercegovini pri Vijeću Evrope i svim ljudima koje su upoznali tokom svoje posjete.

3. Kongres sa zadovoljstvom konstatira:

a. opću usklađenost zakona o lokalnoj samoupravi Bosne i Hercegovine sa principima Povelje. Zakonodavni okvir u Bosni i Hercegovini i entitetima se poboljšao i sada izričito upućuje na Povelju;

b. povećanu pravosudnu zaštitu lokalne samouprave u oba entiteta;

c. konsenzus o potrebi osiguranja dosljednosti u zakonima o lokalnoj samoupravi na svim nivoima;

d. proširenje međuopćinske suradnje između Sarajeva i Istočnog Sarajeva;

e. napredak zakonodavstva na lokalnom nivou na područjima kao što su obrazovanje, lokalni transport i cestovne mreže;

f. osnivanje Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske u januaru 2010. i praksu polugodišnjih konsultacija između članova Vlade Republike Srpske, gradonačelnika i udruženja zajednica i manjih gradova;

g. usvajanje Zakona o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova 3. februara 2012. od strane Doma naroda Bosne i Hercegovine;

h. razvoj regionalnih inicijativa koje vode ka pomirenju u regionu.

4. Posmatrajući nedostatak aktivnosti u vezi sa lokalnom i regionalnom demokratijom na osnovu Preporuke Kongresa (202) 2006., Kongres sa zabrinutošću konstatira da:

a. politički i institucionalni čorsokak na nivou države, koji sprečava bilo kakvu reformu decentralizacije u zemlji, ozbiljno utiče na funkcioniranje lokalne samouprave;

b. ustavne garancije koje reguliraju odnose između različitih nivoa samouprave još nisu uspostavljene;

c. je nepostojanje popisa stanovništva još od 1992. posebno problematično u zemlji u kojoj je cijeli politički sistem zasnovan na nacionalnom principu;

d. i dalje ne postoji jasna podjela ovlaštenja između entiteta, kantona i općina;

e. je nivo finansijske autonomije lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini relativno nizak. Financije lokalnih vlasti ovise o realokaciji PDV-a, za šta su postojeći mehanizmi nedjelotvorni;

f. još uvijek ne postoji zakonski okvir za garantovanje općinske imovine, što utiče na utvrđivanje osnovice lokalnih prihoda;

g. velika fragmentacija teritorije Bosne i Hercegovine znači da neke općine nisu u stanju izvršiti svoja ovlaštenja;

h. međuopćinska suradnja postoji u veoma ograničenom obliku, iako se čini da se pokreću inicijative u tom pravcu;

i. postojeći zakonski okvir ne uzima u obzir poseban status Sarajeva i njegova posebna ovlaštenja i odgovornosti kao glavnog grad Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine;

j. grad Banja Luka, koji djeluje kao *de facto* glavni grad Republike Srpske, nema poseban status;

k. što se tiče Statuta grada Mostara, nejednakost izbornih prava u općinskom vijeću predstavlja kršenje člana 3. Povelje, što je konstatirala i Venecijanska komisija u Mišljenju br. 594/2010 od 16. oktobra 2010. Štaviše, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je Statut grada Mostara proglasio neustavnim.

5. S obzirom na gore navedeno, *Kongres preporučuje da Komitet ministara pozove vlasti Bosne i Hercegovine da:*

a. zahtijevaju od entiteta Bosne i Hercegovine da izrade planove reforme o decentralizaciji i praktičnoj implementaciji principa koji su navedeni u Povelji;

b. revidiraju državni Ustav u skladu sa Mišljenjem br. 308/2004 Venecijanske komisije koje je usvojeno 12. marta 2005. i da se u Ustavu pozovu na princip lokalne samouprave;

c. usvoje i implementiraju Zakon o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova u Bosni i Hercegovini i daju političku, administrativnu i finansijsku podršku za pripremu i organizaciju popisa, u cilju izrade i implementacije učinkovite javne politike na nivou lokalnih vlasti;

d. revidiraju zakone o lokalnoj samoupravi unutar entiteta, kantona i općina, u svrhu osiguravanja jasne raspodjele ovlaštenja lokalnih vlasti;

e. lokalnim vlastima dodijele dovoljno finansijskih resursa u skladu sa njihovim ovlaštenjima i odgovornostima, i da pritom posebno revidiraju postojeće zakonske odredbe o finansijskom izjednačavanju;

f. usvoje okvirni zakon koji priznaje općinsku imovinu;

g. potiču međuopćinsku saradnju i zajedničko pružanje određenih javnih usluga;

h. dopune Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Kantona Sarajeva u cilju proširenja područja ovlaštenja specifična za glavni grad Sarajevo i povećaju resurse do nivoa koji odgovara ovlaštenjima koja su dodijeljena u skladu sa Preporukom Kongresa 219 (2007.) o statusu glavnih gradova;

i. nastave razgovore u svrhu revizije Ustava Republike Srpske koje bi imala za cilj dodjelu posebnog statusa gradu Banja Luci u Republici Srpskoj i dodjelu odgovarajućih ovlaštenja i resursa;

j. bez odlaganja revidiraju Statut grada Mostara i izborni zakon Federacije Bosne i Hercegovine, kako bi se uskladili sa članom 3. Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi;

k. u bliskoj budućnosti razmatraju potpisivanje i ratificiranje Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207);

l. se pozovu na ekspertizu i pomoć Kongresa pri izradi svih programa reforme koji imaju za cilj povećanje decentralizacije, u skladu sa Poveljom, u saradnji sa svim relevantnim akterima.

OBRAZLOŽENJE

Sadržaj

1.	<u>Uvod</u>	6
2.	<u>Politička situacija i evaluacija od prethodne Preporuke 202 (2006.) o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini</u>	7
3.	<u>Izvršavanje dužnosti i obaveza</u>	10
3.1.	<u>Ustav i nedavni razvoji</u>	10
3.2.	<u>Lokalna samouprava: Evropska povelja o lokalnoj samoupravi</u>	12
3.3.	<u>Analiza situacije lokalne demokratije u svjetlu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na osnovu njenih pojedinačnih članova</u>	16
3.3.1.	<u>Članovi 2. i 3.</u>	16
3.3.2.	<u>Član 4.</u>	17
3.3.3.	<u>Član 5</u>	20
3.3.4.	<u>Član 6.</u>	20
3.3.5.	<u>Član 7</u>	20
3.3.6.	<u>Član 8</u>	21
3.3.7.	<u>Član 9</u>	21
3.3.8.	<u>Član 10</u>	22
3.3.9.	<u>Član 11</u>	23
3.4.	<u>Regionalna demokratija: referentni okvir za regionalnu demokratiju</u>	24
4.	<u>Zaključci</u>	25
	<u>Dodatak 1 – Program o monitoring posjeti Kongresa u Bosni i Hercegovini (11-14. aprila 2011. i 12-13. decembra 2011.)</u>	27
	<u>Dodatak 2 – Pregled stanja implementacije ljudskih prava na lokalnom i regionalnom nivou</u>	31

1. Uvod

1. U skladu sa članom 2. (3) zakonske Rezolucije CM/Res(2011)2 Komiteta ministara Vijeća Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti (u daljem tekstu "Kongres") redovno priprema izvještaje, za svaku zemlju pojedinačno, o stanju lokalne i regionalne demokratije u svim državama članicama i onim državama koje su podnijele zahtjev za članstvo u Vijeću Evrope i nadgleda efikasnu implementaciju principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

2. Bosna i Hercegovina je 12. jula 2002. bezrezervno ratificirala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, a instrumenti koji se tiču te zemlje su stupili na snagu 1. novembra 2002. Do trenutka objavljivanja ovog izvještaja, Bosna i Hercegovina nije potpisala Dodatni protokol Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti.

3. Situacija lokalne i regionalne demokratije u Bosni i Hercegovini je već bila predmetom dvaju izvještaja Kongresa 2000.³ i 2001.⁴ godine, prije pristupanja zemlje Vijeću Evrope i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i izvještaju o monitoringu 2006⁵ godine. Kongres je 14. novembra 2006. usvojio Preporuku 202 (2006.)⁶.

4. S obzirom na kompleksnost federalne političke strukture Bosne i Hercegovine, Komisija za monitoring je odlučila obaviti dvije uzastopne posjete, od 11. do 14. aprila 2011. i 12. i 13. decembra.

³ Izvještaj o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini (zemlje koja je kandidat za pristupanje Vijeću Evrope) (Dok. CG/CP(6)29 rev, 2. mart 2000.). Izvjestioci: Claude Haegi (Švicarska) i Gianfranco Martini (Italija).

⁴ Izvještaj o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini (Dok. CG(8)23 Dio II, 8. novembar 2001.). Izvjestioci: Christopher Newbury (Velika Britanija) i Peter Kittelmann (Njemačka).

⁵ Lokalna i regionalna demokratija u Bosni i Hercegovini (Dok. CG(13)30 Dio II, 23. oktobar 2006.). Izvjestioci: Christopher Newbury (Velika Britanija) i Karsten Behr (Njemačka).

⁶ Preporuka 202(2006.) za lokalnu i regionalnu demokratiju u Bosni i Hercegovini.

5. Komisija za monitoring je imenovala gospodina Jean-Marie Belliard-a (Francuska, R, EPP/CD) i gospodina Beat Hirs (Švicarska, L, ILDG) kao izvjestioce za lokalnu demokratiju i regionalnu demokratiju u Bosni i Hercegovini. Izvjestiocima je asistirala gospođa Elena Simina Tanasescu, konsultantica, član Nezavisne grupe stručnjaka za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, te Sekretarijat Kongresa.

6. Monitoring delegacija Kongresa se sastala sa predstavnicima državnih institucija, međunarodne zajednice, sastavnih entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko, te lokalnim vlastima i udruženjima lokalnih vlasti (detaljni programi obje posjete dati su u Dodatku 1).

7. Ovaj izvještaj je pripremljen na osnovu informacija prikupljenih tokom dvije posjete Bosni i Hercegovini i na osnovu podataka koje su nam dostavile vlasti i različite međunarodne organizacije i stručnjaci sa kojima smo se sastali.

8. Delegacija bi se željela zahvaliti Stalnom predstavništvu Bosne i Hercegovine pri Vijeću Evrope, vlastima Bosne i Hercegovine, Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Distriktu Brčko, kantonima, gradovima i općinama, te predstavnicima saveza lokalnih vlasti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, za njihovu saradnju i spremnosti za pomoć, kao i za korisne informacije od strane svih sa kojima su vođeni razgovori. Također se želi zahvaliti uredu Vijeća Evrope u Sarajevu, koji je osigurao neometan tok posjete.

2. Politička situacija i evaluacija od prethodne Preporuke 202 (2006.) za lokalnu i regionalnu demokratiju u Bosni i Hercegovini

9. Izvjestioci smatraju neophodnim da se ukratko prikaže razvoj političke situacije u Bosni i Hercegovini, kako bi se razjasnila specifična situacija u vezi sa lokalnom i regionalnom demokratijom u ovoj zemlji.

10. Nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 25. decembra 1991. i referendum za nezavisnost Bosne i Hercegovine od 29. februara 1992., koji je organiziran na zahtjev Evropske zajednice i bojkotiran od strane srpskog stanovništva, bivša federalna država Bosna i Hercegovina je 22. maja 1992 proglasila nezavisnost i pridružila se UN-u, postajući tako njena 177. članica. Rat koji je nakon toga uslijedio se tek završio potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i njegovih 11 aneksa ("Dejtonski sporazum"), koji je parafiran 21. novembra 1995. u Sjedinjenim Američkim Država i potpisan 14. decembra 1995. u Parizu. Dejtonski sporazum je utvrdio da "Republika Bosna i Hercegovina, čije će službeno ime od sada biti „Bosna i Hercegovina“ nastavlja svoje pravno postojanje pod međunarodnim pravom kao država” ⁷ i da će se sastojati od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. ⁸ Nakon ovog sporazuma, cijela međunarodna zajednica je započela sa naporima u cilju stabilizacije situacije u Bosni i Hercegovini; Visoki predstavnik (*eng. the High Representative, HR*) je od strane međunarodne zajednice imenovan za nadgledanje implementacije civilnih aspekata Dejtonskog sporazuma u ime međunarodne zajednice; mnoge međunarodne i supranacionalne institucije i organizacije su još uvijek aktivno angažirani u ovoj zemlji..

11. Glavni tekstovi ustava koji su trenutno na snazi u ovoj zemlji su usvojeni tokom ili na kraju rata. Ustav Republike Srpske izvorno je usvojen 1992, kao ustav separatističkog entiteta koji je tvrdio da je nezavisna država unutar Bosne i Hercegovine; Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, usvojen 1994., je sastavni dio drugog međunarodnog sporazuma, Washingtonskog sporazuma, i odražavao je kompromis između Bošnjaka i Hrvata, postignut uz pomoć američkog posredovanja. Ustav Bosne i Hercegovine je integriran u Dejtonski sporazum kao Aneks IV i preveden je na engleski, bosanski, hrvatski i srpski jezik (vidi član XI Dejtonskog sporazuma) bez konsultacije sa građanima Bosne i Hercegovine, što je pokrenulo pitanje nedostataka demokratskog legitimiteta Ustava Bosne i Hercegovine.

12. Odmah na početku, Bosna i Hercegovina je bila federalna država sa dva konstitutivna entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, kojima se 5. marta 1999. pridružio distrikt sa

⁷ Ustav Bosne i Hercegovine, član 1., st. 1.

⁸ Ibid, član 1., st. 3.

posebnim statusom - Distrikt Brčko – „koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominiju) entiteta ». ⁹ Arbitražne presude koje je Arbitražni sud donio u skladu sa klauzulom Dejtonskog sporazuma, kojima su ponovo uspostavljeni općina i okolni distrikt, koji su 2009. bili utemeljeni u Ustavu Bosne i Hercegovine, pozdravljene su kao prva uspješna ustavna reforma. Distrikt Brčko, koji je uprkos svojoj veličine od neosporne strateške važnosti, pao je pod nadležnost međunarodnih supervizora (Voditelj ureda Distrikta) pod mandatom UN-a i ovisi o Visokom predstavniku. Distrikt Brčko ima sopstveni institucionalni sistem sa zakonodavnim, izvršnim i sudskim ovlaštenjima.

13. Prema službenim statističkim izvorima, ¹⁰ Bosna i Hercegovina ima ukupnu površinu od 51 209 km² i prema posljednjem popisu stanovništva (1992.) oko 4 miliona stanovnika, od kojih su 43,5% Bošnjaci (muslimani), 31,2% Srbi (pravoslavni hrišćani) i 17,4% Hrvati (rimokatolici). S obzirom na starost posljednjeg popisa, očigledno je da su ovi brojevi nepouzdana.

14. Zemlja se povukla iz ciklusa popisa koji je planiran u Evropi 2011. zbog zastoja Zakona o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova u Parlamentu Bosne i Hercegovine. Sporne tačke su uključivale nespornosti u vezi s upitnicima za popis po pitanju nacionalne pripadnosti, jezika i vjeroispovijesti, kao i kalkulaciju broja državljana Bosne i Hercegovine koji žive u inostranstvu (dijaspore). Republika Srpska, koja je uspjela usvojiti zakon o popisu koji se odnosi samo na ovaj entitet, odlučila je da ga neće implementirati zbog domaćeg i međunarodnog pritiska u vezi sa ovim pitanjem.

15. Delegacija je obaviještena da je, nakon njene posjete Bosni i Hercegovini, Dom naroda 3. februara 2012. usvojio Zakon o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova, koji predviđa organizaciju narednog popisa u aprilu 2013. Do konačnog usvajanja ovog zakona će vjerovatno doći tokom tekuće godine – barem se tako nadaju izvjestioci. Popis je značajan za zemlju čiji se cijeli politički i institucionalni život bazira na političkom kompromisu usmjeren ka zaustavljanju oružanih sukoba između stanovništva različitog nacionalnog porijekla i vjeroispovijesti. Ustav Bosne i Hercegovine definira tri konstitutivna naroda, Bošnjake, Hrvate i Srbe i druge¹¹, čija zaštita interesa nije samo zagarantirana na njihovim teritorijama nego i postavljanjem državnih tijela i usvajanjem pravila za njihovo funkcioniranje. Pravila sadržana u Ustavu se odnose na kvorum koji je potreban u dvije komore Parlamentarne skupštine (član IV, st. 1b, 2b), glasanje po entitetima (dvostruka većina potrebna za sve odluke Parlamenta (član IV, st. 3c, 3d), mogućnost da se predložena odluka Parlamentarne skupštine proglasi destruktivnom za vitalne nacionalne interese (član IV, st. 3e), i mehanizme raspuštanja (član IV, st. 3g). Bilo bi nerealistično očekivati ukidanje takvih ustavnih mehanizama, koje je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope opisala „nejasnim”¹² po pitanju prava na veto u svrhu zaštite vitalnih interesa i koji „umjesto sprečavanja preglasavanje bilo koje etničke grupe kroz dijalog i traženje kompromisa –sistematski zloupotrebjavani i sada koče sve procese donošenja odluka ».¹³

16. Velika inicijativa po imenu „Butmirski proces” pokrenuta je u oktobru 2009. od strane predsjedavajuće zemlje Evropske Unije Švedske i Sjedinjenih Država kako bi se bosanskohercegovačkim liderima pomoglo da postignu opći sporazum koji nudi elemente za reviziju ustava, što bi, prije svega, imalo za cilj jačanje centralne uloge Države povećavanjem ovlaštenja Vijeća ministara i ukidanjem glasanja po entitetima u Parlamentu o pitanjima integracije Bosne i Hercegovine u EU i NATO. Do današnjeg dana, u ovom procesu nije postignut sporazum.

17. Očigledno je da tranzicija iz političkog sistema baziranog na nacionalnom predstavljanju u sistem baziran na građanskom predstavljanju zahtijeva vremena i da treba biti prihvaćen od strane cijelog stanovništva Bosne i Hercegovine. To bi donekle možda objasnilo zašto su mnogi problemi s kojima se suočava Bosna i Hercegovina, uključujući ozbiljnu političku krizu koja još uvijek traje, prouzrokovani (i trebali bi se također i riješiti) nacionalnom i vjerskom strukturom stanovništva.

18. Jedan primjer koji ilustrira politički sistem zasnovan na nacionalnom predstavljanju i koji pokazuje ozbiljne operativne propuste, je referendum, koji je Narodna skupština Republike Srpske odobrila 13.

⁹ Dopuna I Ustavu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09), st. 1.

¹⁰ Demografija 2010. Tematski bilten. ISSN 1840-104X.

¹¹ Oni uključuju 17 priznatih nacionalnih manjina, kao i one koji se ne žele identificirati kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi.

¹² Funkcioniranje demokratskih institucija Bosne i Hercegovine, Rezolucija 1855(2012).

¹³ Ibid.

aprila 2011. godine, o legitimnosti državnog suda /Suda BiH/ i Ureda glavnog tužitelja Bosne i Hercegovine. Ovaj novi državni sud koji je osnovan 2002. godine za oba entiteta, kako bi se ratni zločinci gonili lokalno a ne u posebnom sudu za bivšu Jugoslaviju u Haagu, nije pozdravljen sa svih strana. On je osnovan u skladu sa temeljitim tumačenjem odredbi Aneksa IV Ustava Bosne i Hercegovine, s obzirom da takav sud nije izričito predviđen u Dejtonskom sporazumu. Stoga su vlasti Republike Srpske uvijek osporavale njegovu zakonitost. Ovaj referendum je planiran za juni 2011. Jedan od njegovih mogućih ishoda, u slučaju izglasavanja nepovjerenja, bi bilo nepriznavanje njegovih odluka na teritoriji Republike Srpske. Zbog toga je bila potrebna brza posjeta Visokog predstavnika za strane poslove i sigurnosnu politiku EU-a, Catherine Ashton 13. maja 2011. godine, kako bi se vlasti Republike Srpske odvratile od organiziranja ovog referenduma u zamjenu za pokretanje strukturiranog dijaloga o pravnim pitanjima između Bosne i Hercegovine i EU. Cilj ovog dijaloga je da se osigura implementacija strategije reforme pravnog sektora kao i strategije za ratne zločine, pomoću bliske suradnje između institucija EU, vlasti Bosne i Hercegovine i različitih međunarodnih aktera, uključujući posebno Vijeće Evrope.. Međutim, odmah nakon što je međunarodni tužitelj Jude Romano 20. januara 2012. godine donio odluku o zaustavljanju istrage u predmetu Dobrovoljačka, vlasti Republike Srpske su Parlamentu podnijeli nacrt zakona u kojem se predlaže ukidanje državnog suda i Ureda glavnog tužitelja.

19. Osim toga, 19. aprila 2011. oko 500 Hrvata sa svih nivoa Bosne i Hercegovine sastalo se u Mostaru radi osnivanja Hrvatske narodne skupštine, koja je usvojila rezoluciju kojom se zahtjeva priznanje ravnopravnog statusa hrvatskog naroda kao i druga dva konstitutivna naroda i koja je ponovila svoj zahtjev u vezi sa stvaranjem trećeg entiteta, zagovarajući istovremeno temeljitu ustavnu reformu koja bi također pokrivala teritorijalnu i administrativnu organizaciju Bosne i Hercegovine.

20. Usprkos mnogim apelima upućenim vlastima Bosne i Hercegovine od strane Parlamentarne skupštine pri Vijeću Evrope¹⁴ i očigledne odlučnosti svih političkih snaga Bosne i Hercegovine da se ubrzaju potrebne ustavne reforme, opći izbori u Bosni i Hercegovini od 3. oktobra 2010. su održani u skladu sa ustavnim i izbornim propisima koje je Evropski sud za ljudska prava ocijenio diskriminirajućim u svojoj presudi u predmetu Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22. decembra 2009.¹⁵ Štaviše, ti izbori su doveli do mnogih uzastopnih neuspjelih pokušaja osnivanja vlada. Tek 28. decembra 2011. godine (15 mjeseci nakon parlamentarnih izbora) vođe šest glavnih političkih stranaka zemlje su postigli konsenzus o raspodjeli deset mjesta u centralnoj vladi, sa jednim premijerom, Vjekoslavom Bevandom i devet ministara.

21. Iako je svakodnevni život građana Bosne i Hercegovine više povezan s entitetskim nivoom nego nivoom Bosne i Hercegovine, ovaj zastoj koji traje već duže vremena nije ostao nezapažen. On je imao ozbiljne posljedice na domaćem nivou: centralna država Bosna i Hercegovina je bez budžeta od 2010. i djeluje na osnovu privremenog finansiranja. Stopa nezaposlenosti iznosi više od 43% radno sposobnog stanovništva, direktne investicije su opale i nalaze se na kritičnoj stopi od 75% od 2009 godine. Na međunarodnom nivou, ove okolnosti otežavaju Bosni i Hercegovini osiguravanje kredibiliteta kod međunarodnih agencija za ocjenjivanje kreditnog rejtinga. Osim toga je trenutno nemoguće implementirati Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU, budući da preduslovi u vezi sa usvajanjem zakona o popisu, državnoj pomoći i ustavnom reformom (sa minimalnim ciljem uklanjanja diskriminacije koju je Evropski sud za ljudska prava utvrdilo u presudi u predmetu Sejdic i Finci), još nisu ispunjeni. Potrebno je više od izjava namjere političkih vođa, posebno od nedavno postavljene vlade, kako bi zemlja mogla iskoristiti mogućnosti koje joj se nude za suočavanje sa disfunkcionalnim dijelovima sistema. Prije 28. decembra 2011. plan je bio da se ponovo dodjeli 96 miliona eura kao predpristupni instrument regionalnim programima EU, i da se odustane od plaćanja drugog obroka - 1 200 miliona eura – u potvrđnom sporazumu zaključenom sa Međunarodnim monetarnim fondom usljed nepostojanja saglasnosti o raspodjeli novca između države, entiteta i kantona Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavna struktura Bosne i Hercegovine predstavlja veliku prepreku za rad i efikasnost institucija Bosne i Hercegovine na svim nivoima, otežavajući tako izvršavanje međunarodnih obaveza zemlje i njen politički i društveno-ekonomski razvoj.

¹⁴ Funkcioniranje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini (Preporuka 1984 (2010.); hitna potreba za ustavnom reformom u Bosni i Hercegovini (Preporuka 1914 (2010.); posmatranje općih izbora u Bosni i Hercegovini (3. oktobar 2010. (Dok. 12432 od 11. novembra 2010.); izvjestilac: gospodin Tiny Kox (Nizozemska).

¹⁵ Presuda Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine, 22. decembar 2009., GC, br. 27996/06, st. 56 i 77.

22. U svojoj preporuci 202 (2006.) za lokalnu i regionalnu demokratiju u Bosni i Hercegovini, Kongres je naglasio da su zakoni o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj usklađeni sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ali također je zapažena i postojanost problema kao što su: (i) nedostatak ustavne garancije za lokalnu upravu na nivou Države, koja jasno uređuje odnose između nivoa javnih vlasti, čak i pored toga što je centralnoj državi Bosni i Hercegovini nametnuto da se bavi područjem lokalne samouprave i da na taj način izvrši obavezu koja proizlazi iz ratifikacije Evropske povelje za lokalnu samoupravu; (ii) „veoma neodređena” priroda nekih od odredbi zakona entiteta o lokalnoj samoupravi, koje zahtijevaju razjašnjenje putem implementiranja zakona; (iii) velika ovisnost općina o finansijskim transferima i nedostatak okvirnog zakona o općinskoj svojini; (iv) ozbiljna fragmentacija zemlje koja rezultira u kompleksnosti i neefikasnosti administrativnih struktura; i (v) nedostatak međuopćinske suradnje.

23. Kongres je preporučio da država Bosna i Hercegovina donese zakone, s obzirom na njenu međunarodnu odgovornost za implementaciju Evropske povelje o samoupravi, za uvođenje jasne ustavne garancije za odnose između različitih nivoa lokalne samouprave;

- da entiteti:

(i) implementiraju svoje zakone u vezi sa pitanjima lokalne i regionalne demokratije i u tu svrhu uspostave odgovarajuće i pojednostavljene zakonske i administrativne procedure;

(ii) izvrše reformu svojih teritorijalnih i administrativnih struktura kako bi ih učinili efikasnijim;

(iii) usvoje odgovarajuće zakone o podjeli prihoda od nedavno uvedenog PDV-a, dodjeljujući tako lokalnim vlastima adekvatne finansijske resurse;

(iv) s obzirom na trenutni vakuum u vlasti na strani države Bosne i Hercegovine u polju lokalne samouprave i s time povezane trenutne nemogućnosti potpunog implementiranja svojih obaveza koje proizlaze iz ratifikacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, da pojedinačno, u okviru svojih internih procesa, inkorporira Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u svoje zakonodavstvo, definirajući tako svoje odgovornosti prema Državi;

(v) implementiraju svoje zakone o lokalnoj općinskoj svojini; (vi) potiču međuopćinsku saradnju;

- da Federacija Bosne i Hercegovine:

(i) izvrši dopunu svog Ustava, kako bi razjasnila svoju nadležnost u donošenju zakona na području lokalne samouprave;

(ii) razmatra mogućnost prenosa ovlaštenja kantona, vezana za lokalnu samoupravu, a posebno u vezi sa nadzorom i finansijama, na entitet, omogućavajući tako koncentraciju i nepristrano izvršenje ovlaštenja na nivou entiteta; da općine iniciraju i održavaju blisku saradnju, kako međuopćinsku tako i saradnju između saveza općina.

24. Delegacija sa zadovoljstvom konstatira napredak koji je postignut na lokalnom nivou širom Bosne i Hercegovine, posebno u polju obrazovanja, lokalnog transporta i popravki cesta, kao i u polju međuopćinske suradnje (posebno u Gradu Sarajevu), i pored toga što zakonski okvir još nije tačno definiran.

25. Preskriptivni okvir Bosne i Hercegovine i entiteta je unaprijeđen i sada sadrži izričite reference na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Pravosudna zaštita lokalne samouprave u oba entiteta se očigledno sve više pojačava.

26. Također treba pozdraviti i poticati panbalkanske inicijative koje pridonose pomirenju u regionu, kao što je niz tripartitnih sastanaka između srbijanskih i hrvatskih predsjednika i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, od kojih je posljednji održan 3. februara 2012. na Jahorini blizu Sarajeva, te tripartitni samit bosanskih, srbijanskih i turskih lidera 26. aprila 2011. godine..

27. Ipak, Izvjestioci sa žaljenjem konstatuju da su tokom svojih posjeta zabilježili nedostatak aktivnosti u odnosu na Preporuku (202) 2006. o lokalnoj i regionalnoj demokratiji, usprkos dobrim namjerama koje su izrazile vlasti Bosne i Hercegovine i dva entiteta. Nažalost, sveukupni institucionalni okvir Bosne i Hercegovine efektivno sprečava bilo kakve reforme decentralizacije u ovoj zemlji.

3. Izvršavanje dužnosti i obaveza

3.1. Ustav i nedavni razvoji

28. Trenutne ustavne tekstove u Bosni i Hercegovini je potrebno analizirati zbog činjenice da su ustavi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine na samom početku bili tekstovi političkog

kompromisa namijenjeni okončavanju oružanih borbi. Ustav Republike Srpske je izrađen u ratnoj situaciji. To je značilo da pitanje lokalne samouprave nije bilo prioritetno ili centralno u ustavnom procesu koji je vodio ka stvaranju države Bosne i Hercegovine.

29. Nadalje, Ustav Bosne i Hercegovine (posebno član 111.) državi daje veoma malo atribucija, dodjeljujući entitetima opće nadležnosti, što funkcioniranje centralne države čini posebno teškim. Temeljitim tumačenjem i primjenom specifičnih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, dokazalo se je da je moguće, u određenoj mjeri, proširiti ovlaštenja do nivoa države. Međutim, ovo proširenje još nije dostiglo lokalnu samoupravu. Mišljenja Venecijanske komisije su potakla ovaj proces (npr. uspostavljanje suda na nivou Bosne i Hercegovine i prenos odgovornosti na Bosnu i Hercegovinu na područjima odbrane i indirektnog oporezivanja). Važna uloga koju pritom igra Visoki predstavnik bi također trebala biti priznata.

30. Stvaranje Distrikta Brčko je bio interesantan primjer u dvostrukom pogledu: kao prvo, pokazalo se da je moguće unaprijediti lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini na nivou centralne države, a kao drugo, to je predstavljalo prvu uspješnu ustavnu reformu u zemlji. U Amandmanu I na Ustav Bosne i Hercegovine postoji izričita referenca na lokalnu samoupravu, u kojoj se Distrikt Brčko definira kao „jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala”,¹⁶ i u nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine uključuje ovlaštenje da se “odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa statusom i ovlaštenjima Distrikta Brčko”.¹⁷

31. Tokom razgovora sa predstavnicima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, jedan od sudija je rekao izvjestiocima da Ustav centralne države sada sadrži direktnu referencu na lokalnu samoupravu, ali da bi se moglo smatrati da je to ograničeno samo na poseban status Distrikta Brčko. On je također isticao da princip lokalne samouprave nije sadržan ni u kakvim drugim ustavnim ili zakonskim odredbama na nivou Bosne i Hercegovine i da su entiteti odgovorni za implementiranje ovog principa. Lokalna samouprava se u Bosni i Hercegovini ne shvata kao osnovna sloboda, što znači da ne spada pod jurisdikciju Ustavnog suda centralne države. S druge strane, ustavi i zakonodavstva dva sastavna entiteta centralne države su ti koji su proglasili princip lokalne samouprave.

32. Na primjer, član VI.2 i VI. A 1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine dodjeljuju status lokalne samouprave općinama u kojima se „ostvaruje lokalna samouprava” i gradovima koji se sastoje od „dvije ili više općina koje su teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana”, i član VI.B.1) istog teksta izričito dodjeljuje status lokalne samouprave gradu Sarajevu u Kantonu Sarajevo. Član VI.B.1 istog teksta gradu Sarajevu dodjeljuje status glavnog grada bez pripisivanja bilo kakvih određenih nadležnosti. Federacija Bosne i Hercegovine je 2006. usvojila Zakon o principima lokalne samouprave (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06 i 51/09), ali nije podnijela amandmane na Ustav koji bi omogućili provođenje reformi lokalne samouprave i koji bi osigurali njenu usklađenost sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

33. Republika Srpska je 2009. usvojila niz ustavnih amandmana koji su revidirani od strane Venecijanske komisije¹⁸ sa ciljem usklađivanja Ustava sa principima Povelje. Međutim, ove revizije još nisu na snazi. Član 5 Ustava Republike Srpske navodi da se entitet temelji na principu lokalne samouprave, a član 66 ovaj princip identificira kao jedno od ovlaštenja i odgovornosti Republike. U skladu sa članom 102, lokalna uprava mora biti uređena zakonom.

34. Venecijanska komisija je zaključila¹⁹ da su ustavi entiteta usklađeni sa odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, iako je potreban dalji napredak, posebno u vezi sa efektivnim prenosom sektorskih nadležnosti i finansijskih resursa na općine dva entiteta koji čine centralnu državu.

¹⁶ Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09), st. 1.

¹⁷ Ibid stav 2.

¹⁸ Mišljenje o nacrtima amandmana na Ustav Republike Srpske (Dok. CDL-AD(2008)016)

¹⁹ Mišljenje o nacrtima amandmana na Ustav Republike Srpske (Dok. CDL-AD(2008)016)

Mišljenje o nacrtima amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Dok. CDL-AD(2004)014)

Mišljenje o novim amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine po pitanjima lokalnih vlasti (Dok. CDL-AD(2004)032).

35. Što se tiče Distrikta Brčko, nakon međunarodne arbitraže i reforme Ustava Bosne i Hercegovine, usvojen je Statut za Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine u vidu lokalnog osnovnog zakona. Ovaj tekst Distriktu Brčko garantuje sve nadležnosti i institucije koje se očekuju od jedne države. Član 1. teksta, u kojem se navode osnovni principi na kojima se Distrikt zasniva, predviđa da je Brčko „jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine“, i da su njegove ovlasti po pitanju lokalne samouprave rezultat delegiranja od strane oba entiteta u korist predratne *Općine*. Nadalje, ovaj prvi član Statuta Distrikta Brčko ne podliježe izmjenama.

36. Očigledno je da bi za efikasno funkcioniranje lokalne i regionalne samouprave u Bosni i Hercegovini bila potrebna opsežna ustavna reforma na nivou države, kako bi se definirali osnovni principi lokalne samouprave, koji bi, potom, bili implementirani od strane entiteta.

3.2. Lokalna samouprava: Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

37. Federalnu državu Bosnu i Hercegovinu čine (i) Federacija Bosne i Hercegovine, (ii) Republika Srpska i (iii) Distrikt Brčko, koji, u skladu sa članom VI(4) Ustava Bosne i Hercegovine, postoji „pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog Ustava, čija je teritorija je u zajedničkoj svojini (kondominijumu) entiteta ».²⁰ Lokalna samouprava različito funkcionira u dva sastavna entiteta centralne države, osiguravajući u isto vrijeme osnovu za vladu Distrikta, koju direktno izvršava centralna država.



38. Zbog historijskih promjena, koje je Bosna i Hercegovina prošla, nastala je veoma fragmentirana Federacija. Njena kompleksna arhitektura je razlog zašto Bosna i Hercegovina važi za „institucionalni slojeviti kolač“ među evropskim zemljama, s obzirom na institucionalnu gustoću od 14 vlada i oko 180 ministarstava na manje od 4 miliona stanovnika. Ne postoji sporazum o vrsti administrativnih tijela koji bi se mogli uvesti između državnog i općinskog nivoa. Komisija za decentralizaciju uspostavljena je 2008. sa ciljem podržavanja i nadgledanja standardizacije procesa decentralizacije u centralnoj državi, ali do sada nije bilo napretka na ovom polju.

²⁰ Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine (Služben glasnik BiH, br. 25/09), st. 1.

39. Federacija Bosne i Hercegovine ima lokalni nivo (općine i gradovi) i kantonalni nivo (*kanton*) vlasti; neke općine se sastoje od *mjesnih zajednica*. Ovlaštenja za donošenje odluka o lokalnoj samoupravi imaju i entiteti i kantoni. Zakon o principima lokalne samouprave (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06 i 51/09) definiše lokalnu samoupravu kao "pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva".²¹

40. U internom stručnom mišljenju Vijeća Evrope o ovom Zakonu²² naglašena su tri aspekta koji bi se mogli pokazati kritičnim za implementaciju: nedostatak jasnog razgraničenja između ovlaštenja Federacije Bosne i Hercegovine i kantona, činjenica da lokalne vlasti moraju imati svoja efektivno zagarantirana ovlaštenja za samoupravu kako bi vršili odgovornosti koje su im dodijeljene, te slabosti mehanizama koji su uspostavljeni za saradnje između lokalnih vlasti. Izvjestioci su tokom svoje posjete obaviješteni o tome da je stvarni nivo na kojem se vrši lokalna samouprava zapravo općina, dok gradovi imaju samo „teoretska ovlaštenja za lokalnu samoupravu”, naspram opće situacije postojanja brojnih nivoa lokalne administracije, što može dovesti do velikih problema u smislu efikasnosti.

41. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06 i 51/09) navodi nadležnosti jedinica lokalne samouprave. On uključuje nadležnosti koji su u skladu sa Ustavom, definirani kao nadležnosti koje su specifične za kantone ili kao nadležnosti koje dijele kantoni i Federacija Bosne i Hercegovine. Ostaje samo da se nagađa koje su njihove pojedinačne nadležnosti i odgovornosti i da se tumače zakoni. Povrh toga, odsustvo harmonizacije relevantnih federalnih zakona sa Zakonom o principima lokalne samouprave dovodi do nedosljednosti u zakonima kantona.

42. Potpredsjednik Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine je istakao kako su gradonačelnici i udruženje gradonačelnika aktivno branili svoja prava, često upućujući na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja je direktno primjenjiva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je imao predmete koji se tiču obaveza zakonodavca da konsultira lokalne vlasti prije donošenja odluka i potrebe usklađivanja novih ovlaštenja koja su dodijeljena lokalnim vlastima sa resursima koji im stoje na raspolaganju. I pored toga što je Povelja još uvijek glavni referentni instrument u Federaciji Bosni i Hercegovini, jedan problem ostaje: nisu svi kantoni donijeli zakone o lokalnoj autonomiji, što u velikoj mjeri otežava osiguravanje efektivne zakonske zaštite za njih zbog nepostojanja zakonskog okvira koji precizira podjelu ovlaštenja između različitih nivoa lokalne administracije.

43. Republika Srpska nema među-nivo između entiteta i lokalnog nivoa; međutim, lokalni nivo, obuhvata općine (*општина*) i gradove (*град*). Neki gradovi se sastoje od mjesnih zajednica (*мјесна заједница*). Jednostavna teritorijalna organizacija ovog entiteta je prednost, ali postoji vidljiva pristranost u korist unitarne organizacije države i protiv dalje decentralizacije. Ipak, Republika Srpska je unitarni entitet u čijem Ustavu lokalna samouprava predstavlja kamen temeljac teritorijalne organizacije lokalne vlasti (član 5.). Zakonodavac je odgovoran za uređivanje pravnog sistema Republike (član 102.). Općine imaju status lokalne samouprave, dok se veća urbana područja, koja se mogu sastojati i od nekoliko općina, mogu proglasiti gradovima. Implementacija lokalnih administrativnih zadataka zakonski bi mogla biti prepuštena gradovima (član 102.). Ovo bi moglo prouzrokovati probleme u smislu podjele ovlaštenja između grada i njegovih sastavnih općina, iako nije bilo žalbi u vezi s ovim pitanjem od strane ljudi sa kojima smo razgovarali u Republici Srpskoj.

44. I pored toga što je 1994. usvojen prvi Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 11/94), a 2004. Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04), svi predstavnici javnih vlasti sa kojima smo se sastali složili su se da je decentralizacija započela mnogo kasnije, revizijom novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. i usvajanjem Zakona o teritorijalnoj organizaciji 2009. (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 69/09). Republika Srpska je u junu 2009. usvojila strategiju za razvoj lokalne samouprave za period 2009–2015. u cilju smanjivanja teritorijalnih, demografskih i ekonomskih razlika

²¹ Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06 i 51/09), član 2.

²² Evaluacijski izvještaj o Zakonu o principima lokalne samouprave iz 2006., Federacija Bosne i Hercegovina (Dok. PCRED/DGI/EXP(2007)).

između općina i davanja finansijskih resursa lokalnim vlastima u skladu sa njihovim nadležnostima. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave uspostavljeno je u januaru 2010.

45. Zakon o lokalnoj samoupravi koji je Republika Srpska usvojila 2004. i revidirala 2007. (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04) je također bio predmetom stručnog mišljenja Vijeća Evrope, u kojem je zaključeno da bi neke odredbe mogle biti neusklađene sa Poveljom, posebno odredbe o raspuštanju lokalnih vijeća, koje im ne daje mogućnost pravnih žalbi na odluke o raspuštanju koje donesu vlasti Republike Srpske. Osim toga, kao što je to slučaj u svim državama bivše Jugoslavije, pitanje općinske svojine još uvijek nije riješeno, što predstavlja problem za resurse lokalnih vlasti, iako je to bio jedan od ciljeva iznesenih u Strategiji za razvoj lokalne samouprave.

46. Ustavni sud Republike Srpske je istakao da je lokalna samouprava redovno bila predmet žalbi od strane apelanata, s obzirom da je definirana kao osnovno pravo na koje se parničari mogu pozvati protiv entiteta i zato što član 120. Ustava Republike Srpske predviđa mogućnost *actio popularis* na toj osnovi. Većina sudskih procesa o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj je bila povezana sa razgraničavanjem specifičnih nadležnosti općina i načinom na koji su dodijeljeni resursi po entitetima. S obzirom da proces decentralizacije dobija na brzini, Ustavni sud očekuje da će se istovremeno povećati broj pravnih sporova ove vrste.

47. Distrikt Brčko je sam po sebi jedinica lokalne samouprave. Njegov *de jure* i *de facto* status ne bi bio ugrožen: u pravnom i praktičnom smislu, status lokalne samouprave, koji je Distrikt stekao pod međunarodnom arbitražom, je čvrsto zagarantiran i propisno primijenjen od strane lokalnih vlasti uz podršku OHR-a, pri čemu su lokalne vlasti specifične za stvarnu državu. Neki će se pitati da li Distrikt Brčko treba da posluži kao neka vrsta testa za drugačiju buduću teritorijalnu organizaciju koja je zasnovana na lokalnoj samoupravi a ne na podjeli između tri naroda koji čine Bosnu i Hercegovinu. Nadalje, Distrikt Brčko je strateški smješten tako da dijeli Republiku Srpsku na dva dijela, omogućavajući Federaciji Bosne i Hercegovine pristup svojim malim dijelovima teritorije između Republike Srpske i Hrvatske i Srbije. U svom službenom priopćenju od 12. decembra 2011. godine²³ Vijeće za implementaciju mira je najavilo mogućnost da će se prestanak supervizije Distrikta Brčko naći na dnevnom redu na sljedećem sastanku za šest mjeseci. U svakom slučaju, funkcioniranje Arbitražnog suda i formalna nezavisnost Distrikta ne bi trebali biti ugroženi.

48. Uprkos svim hitnim preporukama od strane svih tijela Vijeća Evrope, u Ustavu Bosne i Hercegovine ili ustavima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nema izričite reference na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Sve sudije Ustavnog suda (kako na nivou centralne države tako i na nivou dva entiteta) sa kojima smo razgovarali su istakli da je Povelja referentni instrument u njihovom svakodnevnom radu, iako više u smislu međunarodne obaveze preuzete od strane Bosne i Hercegovine nego kao zakonski instrument koji se transponira u domaći zakon.

49. Teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine je također gorući problem. Venecijanska komisija²⁴ smatra da bi bilo koje rješenje koje bi uključivalo ukidanje dva entiteta bilo nerealistično srednjoročno gledano, ali realistično rješenje – koje bi bilo u skladu sa općim evropskim trendovima – bilo bi koncentrirati zakonodavna ovlaštenja na nivo Federacije Bosne i Hercegovine, na štetu kantona, i istovremeno pojačati lokalnu samoupravu u Republici Srpskoj. Jednostavno ukidanje kantona bi čak bilo i bolje rješenje, ali to je trenutno politička zabranjena zona.

50. Drugi veliki dugogodišnji problem je glavni grad države. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine (član I, st. 5), grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine. Ustav Federacija (član I, st. 4) također definira grad Sarajevo kao glavni grad Federacije Bosne i Hercegovine, čija su teritorija i nadležnosti uređeni Ustavom Kantona Sarajevo (Amandman XXVI, član VI, st. B). U ovom kontekstu i u pogledu preporuke Kongresa o statusu glavnih gradova²⁵, izvjestioci smatraju neophodnim davanje pravnog statusa glavnom gradu Sarajevu, njegovim teritorijalnim granicama, njegovim osnovnim nadležnostima kao jedinici lokalne samouprave i njegovim posebnim nadležnostima kao glavnom gradu Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. Ovo bi također zahtijevalo izradu odgovarajućih amandmana na Ustav Federacije i na Ustav Kantona Sarajevo.

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

²⁴ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenja Visokog predstavnika, usvojeno na 62. plenarnoj sjednici (Venecija, 11. i 12. marta 2005.) (Dok. CDL-AD(2005)004), st. 48-62.

²⁵ Preporuka 219 (2007.) o statusu glavnih gradova

51. Tokom rata, grad Sarajevo je podijeljen na dva zasebna grada: Sarajevo, koji je imao funkciju glavnog grada centralne države i Federacije Bosne i Hercegovine, i Istočno Sarajevo (“Источно Сарајево”), koje je *de jure* glavni grad Republike Srpske. Međutim, Banja Luka ima funkciju *de facto* glavnog grada Republike Srpske. Trenutno su u toku ustavni amandmani koji se tiču statusa i posebnih nadležnosti Banje Luke kao glavnog grada.

52. Ljudi sa kojima smo razgovarali su imali različite stavove o statusu glavnog grada. Čini se da se status glavnog grada na nivou Bosne i Hercegovine nije smatrao problemom i da je prebačen na nivo Federacije Bosne i Hercegovine. Ljudi sa kojima smo razgovarali na nivou države obično smatraju Sarajevo glavnim gradom Federacije Bosne i Hercegovine, a Banja Luku glavnim gradom Republike Srpske, i pored toga što Banja Luka nema status glavnog grada.

53. Delegacija sa zadovoljstvom konstatira očigledno čvrste osnove za povećanje saradnje između Sarajeva i Istočnog Sarajeva (gradonačelnika i gradskih vijeća). Sastanak sa predstavnicima Gradskog vijeća Sarajeva se održao u prisustvu delegacije gradske uprave Istočnog Sarajeva i obje delegacije su izjavile da bi, zanemarujući sve nacionalne ili političke podjele, potrebe građana, uključujući i pružanje lokalnih javnih usluga, mogle približiti strane. Iako trenutno odbacuju ideju ponovnog ujedinjenja, zato što, između ostalog, pripadaju dvama različitim entitetima, dotični načelnici su naglasili svoju želju za međusobnom saradnjom i koordinacijom. Zajednički projekti koji se pripremaju u Sarajevu i Istočnom Sarajevu uključuju pripreme za Omladinsku olimpijadu 2014. godine, novu zajedničku žičaru, ponovno pokretanje stare tramvajske mreže koja je obuhvatala cijelo gradsko područje, gradnju centralnog državnog zatvora u Istočnom Sarajevu za cijelo gradsko područje, policijsku saradnju itd. Još jedan zajednički element se ticao sistema izbora gradonačelnika: gradonačelnike Sarajeva i Istočnog Sarajeva biraju gradska vijeća, iako ne među svojim članovima.

54. Što se tiče ovlaštenja, premijer i predsjednik Skupštine Kantona Sarajevo (koji uključuje četiri općine grada Sarajeva i još pet drugih) su, uprkos načelu supsidijarnosti, dali zajedničku izjavu o tome da sva ovlaštenja grada, osim onih koji se tiču urbanističkog planiranja, zapravo izvršava Kanton, s obzirom da su gradske općine previše male i da im nedostaje potrebna težina.

55. Gradonačelnik Istočnog Sarajeva je izjavio da je šest gradskih općina prenijelo na njega nadležnosti u vezi sa općinskim poslovima, transportom, turizmom, inspekcijom, vatrogasnim poslovima i međuopćinskom saradnjom i da Republika Srpska poštuje supsidijarnost i pored povremenog nedostatka resursa za izvršavanje svih zadataka.

56. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, vlasti kantona i općina smatraju da je glavni grad Sarajevo nakon stvaranja Bosne i Hercegovine izgubio svoju stvarnu lokalnu autonomiju. Prije 1992. godine, Sarajevo je bio glavni grad sa posebnim pravnim režimom, ali nakon mirovnih sporazuma, Kanton Sarajevo je preuzeo funkcije i resurse Grada. Na primjer, čišćenje ulica je pitanje Kantona, ali Grad može također koristiti sopstvene resurse za izvršavanje ove nadležnosti. Stanovništvo često mora samo da vrši takve aktivnosti, s obzirom da zbog stalnog prepiranja između Kantona i Grada, ulice ostaju neočišćene. Slično tome, lokalni transport i turizam su poslovi Kantona, a ne Grada.

57. Grad Sarajevo ima dva izvora prihoda od svojih općina: porez na prenos vlasništva i općinski porezi. Zajedno, ovi porezi osiguravaju 5 miliona konvertibilnih maraka. Nivo lokalnih budžeta je veoma informativan: dok Kanton raspolaže sa oko 715 miliona konvertibilnih maraka, Grad Sarajevo raspolaže sa 21 milion konvertibilnih maraka (uključujući 5 miliona putem kantonalnog izjednačavanja), a sastavne općine imaju prosječno po 21 milion konvertibilnih maraka (od 19 miliona za najmanju do 34 miliona za najveću). Kanton sprovodi izjednačavanje za Grad, koje gradonačelnik ne može osporiti.

58. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine navodi da ima poseban režim za Grad Sarajevo, s obzirom da je to jedini grad koji je izričito spomenut u Ustavu koji uživa lokalnu samoupravu (član VI.B.1). Ustavni sud je odlučio²⁶ da članovi 2, 3, 4. i 5. Zakona o imovini Kantona Sarajevo krše pravo Grada Sarajeva da koristi svoje pravo lokalne samouprave koje proizlazi iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustava Kantona Sarajeva i Povelje (Službene novine Kantona Sarajeva, br. 6/97). Kantonalni zakon koji je na snazi ovlašćuje Kanton Sarajevo, koji djeluje kao pravni nasljednik

²⁶ Odluka U-18/09 od 26.01.2010. (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 12/10 i 16/11)

prijašnjeg grada Sarajeva, da preuzme prava od Grada Sarajeva na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi unutar Kantona Sarajeva. Međutim, prema Zakonu o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06) koji definira Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave (član 60.), svojina koju Grad Sarajevo koristi mora biti dodijeljena Gradu i njome treba upravljati Grad (član 6., član 33.)

59. Još jedna odluka se očekivala za vrijeme prvih posjeta, u vezi sa posebnim nadležnostima glavnog grada (Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06) dodjeljuje nadležnost Gradu za osnovno i srednje obrazovanje (član 8.), ali je Kanton usvojio zakone koje su u suprotnosti s tim). Tokom druge posjete u novembru 2011. godine, vlasti Kantona Sarajeva su istakle da nadležnosti u vezi s obrazovanjem dijele Kanton, Grad i općine i da je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine prethodno već podržao ovo gledište.²⁷ Potrebno je napomenuti da je Zakon o osnovnom obrazovanju Kantona Sarajeva (Službene novine Kantona Sarajeva, br. 10/04) dopunjen u novembru 2011.²⁸ kako bi se osiguralo prisustvo predstavnika Kantona, Grada i roditelja u školskim odborima.

60. Gradonačelnik Sarajeva smatra da zaključci doneseni tokom monitoring posjete 2006. godine još uvijek važe: (i) Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine; (ii) Grad obuhvata gradske općine, kojima su priključene nove, iako one zapravo ne pripadaju Gradu; (iii) podjela ovlaštenja između Kantona, Grada i općina je nejasna. Gradonačelnik je dodao da je Kanton Sarajevo bio među zadnjim koji su usvojili zakone o lokalnoj samoupravi i lokalnim finansijama, i pored toga što je to bilo obavezno u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. On je dodao da Kanton u praksi ne poštuje zakonske nadležnosti koje je usvojilo Općinsko vijeće Sarajeva.

61. U Republici Srpskoj se pitanje glavnog grada smatra velikim problemom. Javne vlasti i građansko društvo Banja Luka smatraju pravim glavnim gradom Republike Srpske. Članovi Parlamenta i Vlade Republike Srpske kao i gradonačelnik Banja Luke i predstavnici udruženja lokalnih vlasti su istakli, svako iz svoje sopstvene perspektive, da je Banja Luka prije 1992. doživjela neobičan stepen razvoja za mali provincijski grad i da je sada u poziciji da djeluje kao glavni grad. Republika Srpska kaže da je spremna da u svako doba pokrene ustavnu reformu sa ciljem utemeljenja ove činjenice u zakonodavstvo. Trenutno se raspravlja o nacrtu zakona kojim bi se trebao dopuniti Ustav Republike Srpske i o dodjeli Banja Luci statusa glavnog grada Republike Srpske. Ovaj nacrt je blokiran zbog jakih prigovora o strane predstavnika Bošnjaka u Parlamentu Republike Srpske koji zahtijevaju mjesta za predstavnike Bošnjaka u općinskim/gradskim skupštinama.

62. Naposljetku je moguće reći da, i pored toga što je lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini utemeljena u prilično bizarnom pravnom mehanizmu koji sada uključuje čak i Ustav centralne države, u praksi se ona nalazi tek na početku, iako na drugačiji način u svakom od sastavnih entiteta i u Distriktu Brčko. Takva različitost, koja potiče od specifične situacije zemlje, može se tumačiti kao stalni pokušaj nove države, koja je nedavno pristupila Vijeću Evrope, da uskladi institucionalne prakse sa evropskim standardima o lokalnoj samoupravi i regionalnoj demokratiji. Svi ljudi sa kojima je delegacija razgovarala ističu svoju nemoć naspram općoj blokadi na svim nivoima donošenja odluka koja već dugo traje, i koja sprečava koherentan, dogledan zakonodavni rad kao i pružanje najosnovnijih javnih usluga građanima.

3.3. Analiza situacije lokalne demokratije u svjetlu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na osnovu njenih pojedinačnih članova.

Ova analiza je zasnovana na posljednjoj preporuci.

3.3.1. Članovi 2 i 3

Član 2 – Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave

Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće – ustavom.

Član 3 – Koncept lokalne samouprave

²⁷ Odluka U-21/09 od 27.09.2010. (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 85/10)

²⁸ Zakon o dopuni Zakona o osnovnom obrazovanju (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 31/11)

- | | |
|---|---|
| 1 | Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. |
| 2 | Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem savjeta i skupštine sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji mogu imati izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendumne, ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odučivanju, gdje je to predviđeno statutom. |

63. Ustav Bosne i Hercegovine se izgleda ne bavi principom lokalne samouprave (članovi 2. i 3. Povelje), iako se ovaj princip formalno spominje u odnosu na Distrikt Brčko. U drugu ruku, ustavi entiteta potvrđuju princip lokalne samouprave u odnosu na zakone o lokalnoj samoupravi. Dok je situacija u Republici Srpskoj jednostavnija zbog njene unitarne državne strukture, u Federaciji Bosne i Hercegovine je teško napraviti procjenu zbog više nivoa odlučivanja, bez obzira na opći zaključak da se nipošto ne može reći da su zakoni o lokalnoj samoupravi harmonizirani i/ili implementirani.

64. Stvarni koncept lokalne samouprave dat je u prvom paragrafu člana 3. Povelje, koji se može rezimirati činjenicom da lokalne vlasti trebaju imati zakonski garantovano pravo odlučivanja („regulisanja i rukovođenja”) o bitnom dijelu javnih poslova koji se tiču njih. Ako izuzmemo Distrikt Brčko koji ima ovo pravo zahvaljujući specifičnom političkom kontekstu i međunarodnom pritisku, moramo napomenuti da je situacija drugačija kod lokalnih vlasti dvaju entiteta. Republika Srpska je počela zaista uspostavljati lokalnu samoupravu tek kad je usvojen zakon 2007. godine, i čini se da se situacija od tada neprestano popravlja, uprkos poteškoćama koje su rezultat ekonomske situacije u tom entitetu i centralnoj državi. U Federaciji Bosne i Hercegovine, situacija je kompleksnija zbog preobilja nivoa odlučivanja i nedovoljno jasne raspodjele nadležnosti između lokalnih i kantonalnih nivoa. Sve procjene i izvještaji se slažu po pitanju negativnih efekata koje kantoni ponekad imaju u Federaciji Bosne i Hercegovine, naročito u lokalnoj samoupravi. Po svemu sudeći, do sada nisu poduzeti ozbiljni koraci u cilju rješavanja ovog pitanja.

65. Član 3. stav (2) propisuje da samoupravu vrše predstavnici vlasti koji su izabrani demokratskim procedurama ili instrumentima direktne demokratije. Svi posmatrači smatraju da su lokalni izbori koji su održani u Bosni i Hercegovini od posljednje preporuke u skladu s ovim kriterijima. Međutim, problem diskriminacije prema „ostalima” koji je ukorijenjen u Ustav Bosne i Hercegovine i naglašen od strane Ustavnog suda Bosne i Hercegovine kao i Evropskog suda za ljudska prava, stavlja težak teret na demokratiju uopšte, a naročito na lokalnu i regionalnu demokratiju.

66. U skladu s tim, Venecijanska komisija je provela posebnu analizu situacije u gradu Mostaru 2010. godine.²⁹ Prema Statutu Grada Mostara, koji je 2004. godine odobrio Visoki predstavnik, Gradsko vijeće Mostara ima 35 članova, od kojih je 17 izabrano na nivou gradske izborne jedinice koja pokriva teritoriju cijelog Grada, a 18 je izabrano na nivou 6 gradskih izbornih jedinica koje pokrivaju područje šest gradskih općina. Ove općine predstavljaju izborne jedinice za općinske izbore. Član 39. Statuta Grada Mostara propisuje da svaka općina mora imati komisiju Gradskog vijeća u koju ulaze po tri gradska vijećnika izabrana sa teritorije relevantnog gradskog područja, čak i kada općine imaju različit broj stanovnika. Međutim, centralno područje Mostara još uvijek nije postalo općina i nema komisiju Gradskog vijeća. Ovo ima nekoliko posljedica. Izborna prava stanovnika centralnog područja su ograničena na izbor gore pomenutih 17 vijećnika. Općinsko vijeće, koje ima znatne direktne ovlasti nad centralnim područjem, ne bira se na isti način od strane svih stanovnika. Nadalje, gradonačelnik Mostara se bira posredno, od strane i iz reda općinskih vijećnika. U novembru 2010. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine proglasio je Statut Grada Mostara neustavnim i zahtijevao izmjenu teksta i izbornog zakona u roku od šest mjeseci. Ova odluka još uvijek nije stupila na snagu zbog odsustva kompromisa između bošnjačkih i hrvatskih članova Općinskog vijeća Mostara.

3.3.2. Član 4

Član 4 – Djelokrug lokalne samouprave

- | | |
|---|--|
| 1 | Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti bit će utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke, u skladu sa zakonom. |
|---|--|

²⁹ Podnesak prijatelja suda /amicus curiae brief/ Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine o određenim propisima izbornog zakona Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Statuta Grada Mostara – usvojen na 84. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 15-16. oktobar, 2010. godine) (Dok. CDL-AD(2010)032)

2	Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.
3	Javni poslovi će se po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.
4	Prava povjerena lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
5	U slučajevima prenošenja ovlaštenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo provođenje u lokalnim uslovima.
6	Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

67. U vezi s članom 4. o djelokrugu lokalne samouprave, razvoj događaja od posljednje preporuke pokazuje neke oprečne primjere. Dok je u jednu ruku tekst zakonskog okvira o supsidijarnosti i konsultacijama poboljšan u entitetima i nekim kantonima Federacije Bosne i Hercegovine (iako je bilo malo napretka na centralnom državnom nivou), izvjestioci ipak navode da je raspodjela odgovornosti u praksi i dalje veoma nejasna.

68. Mnogi sa kojima je obavljen razgovor iz Federacije Bosne i Hercegovine naveli su tendenciju kantona da usvoje propise o lokalnoj samoupravi, što od njih zahtijeva da barem preciziraju zakonski okvir unutar kojeg takvu lokalnu samoupravu trebaju provoditi vlasti u gradovima i općinama. U praksi, ovaj zakonski okvir se baš i ne implementira. Čini se da je sada prihvaćen princip jasnije raspodjele nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona, što samo može pomoći razvoju lokalne samouprave.

69. Parlamentarna skupština je razmotrila najnovije amandmane na Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04) kao opšte pozitivnim³⁰, uprkos i dalje prisutnim brigama, naročito zbog činjenice da je pravo na lokalnu samoupravu moglo biti zamijenjeno propisom o „odnosima između vlasti Republike Srpske i vlasti lokalne samouprave”, što bi značilo smanjenje zakonske zaštite za lokalnu samoupravu.

70. Bilo bi dobro da se vlasti pozabave preskriptivnim okvirom za lokalnu samoupravu i da razjasne nekoliko aspekata lokalne samouprave, naročito u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje Zakon o principima lokalne samouprave (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06) ne propisuje dovoljno jasnu razliku između odgovornosti koje su dodijeljene osnovnim jedinicama lokalne samouprave i kantonima, i gdje je stvarna mogućnost lokalnih vlasti da koriste sve svoje ovlasti pod stalnom prijetnjom mnoštva viših administrativnih nivoa. Uprkos činjenici da se tekst člana 8. pomenutog zakona drži principa supsidijarnosti³¹, druga rečenica tog člana omogućava izuzetke.³² Pored (pre)duge liste³³ nadležnosti koje predmetni Zakon u Federaciji Bosne i Hercegovine daje

³⁰ Izvještaj o ocjeni zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Dok. PCRED/DGI/EXP(2007) 25

³¹ Prva rečenica prvog stava člana 8. popisuje: „Jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti ustanovljene ustavom i zakonom i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.”

³² Druga rečenica prvog stava člana 8. propisuje: „Ona će biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.”

³³ U nezvaničnom prevodu na engleski, u članu 8. Zakona o principima lokalne samouprave navodi se: „U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno spadaju:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave adoption;
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;
- upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture;

jedinicama lokalne samouprave, ne možemo zanemariti činjenicu da se samo mali broj njih primjenjuje u zajednicama, općinama i gradovima (npr. Mostar i Sarajevo).

71. U stvari, čini se da je situacija u Bosni i Hercegovini takva da lokalne vlasti nemaju „puno diskreciono pravo da provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti” (član 4. stav 2). Prema tome, čak i gdje je propisani okvir izričit, odluke ne mogu donositi „vlasti koje su najbliže građanima” (kao što je navedeno u članu 4. stav 3) zbog nekih srednjih nivoa odlučivanja (uključujući kantone). Situacija je naročito neizvjesna zbog nepostojanja odgovarajućeg zakonskog okvira. Na primjer, Kanton Sarajevo još uvijek nije usvojio zakon o lokalnoj samoupravi, iako to zahtijeva Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, a ta obaveza je potvrđena odlukom Ustavnog suda ovog entiteta.

72. U odnosu na ove okolnosti, na sastanku delegacije sa lokalnim vlastima u Sarajevu, Banjoj Luci i Mostaru, naglašena je činjenica da su u Bosni i Hercegovini nadležnosti koje se daju lokalnim vlastima često daleko od potpunih i isključivih (kako propisuje član 4. stav 4). Ovo predstavlja ozbiljno kršenje Povelje. U stvarnosti, nadležnosti lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini često se dovode u pitanje ili ograničavaju bilo od strane entiteta, bilo od strane kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. U stvari, izvjestiocima su ovu informaciju potvrdili predstavnici ustavnih sudova oba entiteta, koji su naglasili da dok lokalne vlasti mogu da koriste mehanizme pravne zaštite njihovih samoupravnih ovlasti, provođenje određenih odluka, naročito u Federaciji Bosne i Hercegovine, a posebno u Kantonu Sarajevo, je daleko manje pouzdano.

73. Tokom sastanka sa vlastima Kantona Sarajevo, delegacija Kongresa je ustanovila da uprkos detaljnim propisima Zakona, konkretne nadležnosti Grada Sarajevo tiču se općinskih poslova (kao što je urbanističko planiranje, obrazovanje, zdravstvo, lokalne finansije i privredni razvoj). Međutim, u praksi, ako izuzmemo urbanističko planiranje, stvarni prenos ostalih nadležnosti je i dalje problematičan, uprkos odlukama Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Obim postojećih problema, naročito po pitanju finansija, uveliko premašuje kapacitete malih općina u sastavu Kantona. Kao primjer navodimo činjenicu da izvori vodosnabdijevanja u Sarajevu dolaze sa teritorije Istočnog Sarajeva, a isti izvori moraju snabdijevati oba Sarajeva, a tu je i problem snabdijevanja gasom.

-
- o vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda,
 - o prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada,
 - o održavanje javne čistoće,
 - o gradska groblja,
 - o lokalni putevi i mostovi,
 - o ulična rasvjeta,
 - o javna parkirališta,
 - o parkovi;
 - organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;
 - utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;
 - osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;
 - osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;
 - ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
 - analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja;
 - organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
 - uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
 - donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
 - raspisivanje referendum za područje jedinice lokalne samouprave;
 - raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
 - preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
 - osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;
 - osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;
 - poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;
 - organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;
 - uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;
 - zaštita životinja."

74. Tokom sastanaka delegacije sa kantonalnim vlastima u Federaciji Bosne i Hercegovine, pomenuto je da se mišljenja resornih kantonalnih ministarstava ne uzimaju uvijek u obzir, i da se zakoni koji se tiču podjele odgovornosti često usvajaju na način koji isključuje kantonalne institucije iz procesa odlučivanja. Čini se da je neophodno definirati mehanizme koji predviđaju obavezne i redovne konsultacije kada se usvajaju federalni zakoni i ostali propisi od interesa za kantone i lokalne vlasti.

75. U Republici Srpskoj je zabilježen pozitivan razvoj događaja, kada je nekoliko osoba navelo zadovoljavajući nivo konsultacija između entitetskih vlasti i lokalnih vlasti. Na primjer, novo Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, koje je Vlada uspostavila 2010. godine, i praksa polugodišnjih konsultacija između članova Vlade Republike Srpske i svih gradonačelnika u Republici, trenutno se smatraju praktičnim napretkom, prema riječima Saveza opština i gradova, kao i prema riječima gradonačelnika sa kojima je razgovarala naša delegacija.

3.3.3. Član 5

Član 5 – Zaštita granica lokalnih vlasti

Promjene granica lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče, vjerovatno putem referendumu gdje je to predviđeno statutom.

76. Što se tiče poštivanja člana 5, ovaj zahtjev je zanemaren u Bosni i Hercegovini kada je Grad Sarajevo podijeljen nakon rata, kao i kada je uspostavljen Distrikt Brčko. Izvjestioci navode da bilo kakve promjene teritorijalnih granica u Bosni i Hercegovini stvaraju probleme lokalnim vlastima kao i centralnim, državnim organima, i dok postoji konsenzus po pitanju činjenice da trenutna teritorijalna organizacija države ne odgovara potrebama njenih građana.

3.3.4. Član 6

Član 6 – Odgovarajuća organizacija uprave i resursi za obavljanje poslova lokalnih vlasti

- 1 U mjeri u kojoj to nije u sukobu sa opštim statutarnim odredbama, lokalne vlasti će imati mogućnost da određuju vlastitu internu upravnu strukturu, u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave.
- 2 Uslovi rada zaposlenih u lokalnim vlastima bit će takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog. U tom cilju, osigurat će se odgovarajući uslovi i mogućnosti za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnost napredovanja u službi.

77. Kad se radi o članu 6. izvjestioci navode da je u postojećoj političkoj klimi u zemlji, pitanje prilagođavanja administrativnih struktura i resursa potrebama lokalnih vlasti daleko od stvarnih briga u Bosni i Hercegovini. Mnogi ljudi sa kojima smo razgovarali naglasili su velike potrebe za obukom lokalnih vlasti. Udruženja lokalnih vijećnika/odbornika u oba entiteta zabrinuti su zbog politizacije i etnicizacije lokalnih vlasti. Sveukupan negativan razvoj u zemlji od posljednje preporuke (kao što je istaknuto u Izveštaju o političkoj situaciji na Balkanu koji je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila 5. oktobra 2011. godine)³⁴ također šteti administrativnim strukturama lokalnih vlasti. Ekonomska kriza u Evropi također je ozbiljno uticala na njihove kapacitete i mogućnosti oporavka.

3.3.5. Član 7

Član 7. – Uslovi vršenja funkcija lokalnih vlasti

- 1 Uslovi rada izabranih lokalni funkcionera moraju biti takvi da osiguravaju slobodno vršenje njihovih funkcija.
- 2 Ti uslovi podrazumijevaju i odgovarajuću finansijsku kompenzaciju troškova nastalih u vršenju ovih dužnosti kao i, gdje je to potrebno, nadoknadu za izgubljenu zaradu, odnosno naknadu za obavljanje dužnosti, uz odgovarajuće socijalno osiguranje.
- 3 Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju nespojivim sa vršenjem dužnosti lokalnog funkcionera bit će predviđene statutom ili osnovnim pravnim načelima.

³⁴ Politička situacija na Balkanu (Dok. 12747, od 5. oktobra 2007.). Izvjestilac g. Mr Björn von Sydow (Švedska).

78. U vezi sa vršenjem dužnosti i uslovima vršenja službe izabranih predstavnika lokalnih vlasti (član 7.), izvjestioci mogu samo naglasiti da se situacija pogoršala uz politički i institucionalni zastoj koji je bio prisutan u zemlji do kraja 2011. godine, kao i zbog opšteg konteksta ekonomske recesije. Ovlasti koje imaju vlasti Republike Srpske da razriješe lokalne odbornike prema uslovima navedenim u zakonu (vidi gore stav 45.) protivne su Povelji.

3.3.6. Član 8

Član 8 – Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti	
1	Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim ustavom ili statutom.
2	Svaki oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti će imati za cilj jedino da osigura usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti viši nivoi vlasti radi osiguravanja ekspeditivnosti u obavljanju onih poslova koji su delegirani lokalnim vlastima.
3	Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršit će se na način kojim će se osigurati da intervencija kontrolnog organa bude u srazmjeri sa značajem interesa koji se štiti.

79. U Bosni i Hercegovini, administrativni nadzor aktivnosti lokalnih vlasti, kako je propisano u članu 8. Povelje, mora se analizirati odvojeno u odnosu na dva entiteta, s jedne strane, i Distrikta Brčko s druge strane. U Federaciji Bosne i Hercegovine, zahvaljujući mnoštvu lokalnih struktura, takav nadzor je teže utvrditi. Izvjestioci navode da za lokalne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji nekoliko aktivnosti ili atribucija kod kojih je moguće provesti takav nadzor. U Republici Srpskoj, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave ima odjel za inspekciju koji provodi *a posteriori* nadzor zakonitosti u odnosu na sve aktivnosti vlasti, dok se u pojedinim područjima mogu provoditi stručne inspekcije (javni ugovori, zdravstvo, itd.) od strane odjela resornih ministarstava. Generalni sekretar Saveza opština i gradova Republike Srpske nije naveo nijedan incident između opština i centralnih organa Entiteta, dok je predsjednik istog Saveza istakao da su, u stvari, sudovi ti koji vrše nadzor zakonitosti. Izvjestiocima je rečeno da u poređenju s prethodnom Vladom Republike Srpske, tokom čijeg mandata je Udruženje pokrenulo određen broj sporova, situacija je malo bolja s novom Vladom, koja je potpisala sporazum sa Savezom i organizovala redovne sastanke.

80. Što se tiče Distrikta Brčko, tadašnji gradonačelnik je naglasio izvjestiocima prilikom njihove posjete da nadzor koji vrši Kancelarija Visokog predstavnika temeljitiji od nadzora koji vrše vlasti Bosne i Hercegovine.

3.3.7. Član 9

Član 9 – Izvori finansiranja lokalnih vlasti	
1	Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.
2	Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.
3	Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti će potjecati od lokalnih poreza i taksu za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4	Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mogućoj mjeri, sa stvarnim troškovima koji nastaju u obavljanju njihovih aktivnosti.
5	Potreba zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja, sa ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama se ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti koje one imaju u okviru svoje nadležnosti.
6	Lokalne vlasti će biti konsultovane na odgovarajući način u pogledu metode na osnovu koje će im biti dodijeljeni redistribuirani resursi.
7	Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlaštenja.
8	Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

81. Poštivanje člana 9. je jedno od najvažnijih pitanja za lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini. Finansije lokalnih vlasti zavise od preraspodjele PDV-a, koji čini gotovo 60% njihovih prihoda. Na samom početku posjete došlo se do opšteg zaključka: lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini su daleko od „svojih vlastitih adekvatnih finansijskih sredstava”, bez obzira na mogućnosti „slobodnog raspolaganja” njima. Oni samo mogu uvesti i ubirati ograničen broj lokalnih poreza (zemljišni porez je osnovni), a ti porezi nemaju znatnu ulogu (udjeli ovi sredstava koji su dostupni lokalnim vlastima jasno idu u korist entitetima i centralnoj državnoj). Na primjer, 60% poreza na franšizu je stavljano na raspolaganje kantonima. Samo 20% sredstava u lokalnim budžetima u Republici Srpskoj dolazi od određenih poreza lokalnih vlasti. U Federaciji Bosne i Hercegovine, revizija je smatrala da je budžetsko planiranje „nefunkcionalno” u smislu da nisu uzeta u obzir stvarna sredstva ili poteškoće na koje se nailazi kod ubiranja poreza, naročito na lokalnom nivou. U Federaciji Bosne i Hercegovine, lokalne vlasti mogu pozajmljivati na međunarodnom tržištu novca maksimalno 10% od iznosa lokalnog budžeta, dok je u Republici Srpskoj ova opcija zakonom zabranjena. U cijeloj Bosni i Hercegovini, sredstava doznačena za izjednačavanje od strane entiteta i kantona (u Federaciji Bosne i Hercegovine) često premašuju konkretna sredstva lokalnih vlasti.

82. Finansijsko izjednačavanje je prisutno na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. Na nivou države, PDV se plaća na račun kojem entiteti nemaju pristup, i sa kojeg se prvo zadužuju sredstva za Distrikt Brčko, a zatim sredstva za finansiranje troškova centralnih državnih vlasti, dok se mali dio koristi za izjednačavanje među entitetima. Na nivou Republike Srpske, izjednačavanje čini mali iznos sredstava koji se daje teritorijalnim vlastima. U Federaciji Bosne i Hercegovine, metoda izjednačavanja među samim kantonima je efikasnija od one koju kantoni primjenjuju na lokalne vlasti. To je često glavni izvor finansiranja na lokalnom nivou. Bilo je naročito teško doći do statističkih podataka u cilju razjašnjavanja situacije. Tokom 2011. godine, nakon političkog zastoja na državnom nivou, javni organi Bosne i Hercegovine radili su na osnovu budžeta usvojenih 2010. godine, a delegacija nije dobila podatke o tim ciframa.

83. Najzad, problem koji se ponavlja u svim bivšim jugoslovenskim državama tiče se općinske imovine, koja nije uvijek u skladu sa zahtjevima Povelje. Neposredno prije rata, početkom 1990. godine, Federativna Republika Jugoslavija je nacionalizovala većinu nepokretne imovine koja je pripadala fizičkim i pravnim licima. Nakon raspada Jugoslavije, države koje su se odcijepile zadržale su propise o općinskoj imovini na svojim teritorijama, prvenstveno u cilju popunjavanja svojih državnih blagajni. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričite propise o podjeli državne imovine između različitih nivoa vlasti, a dva entiteta se ne slažu po pitanju svojih prava na korištenje, upravljanje i raspolaganje javnom imovinom. Takva situacija i dalje postoji u Bosni i Hercegovini, dijelom zbog raznolikosti struktura vlasti i fragmentacije lokalnih vlasti. To predstavlja ozbiljnu prijetnju sredstvima dostupnim lokalnim vlastima, a također pokreće pitanje pristupa prirodnim resursima koji se nalaze na teritorijama lokalnih i regionalnih vlasti, kao i odgovarajućim koncesijama.

84. Specifična politička i ekonomska situacija u Bosni i Hercegovini trpi dodatne negativne uticaje ekonomske krize u Evropi i činjenice da je raspodjela funkcija između entiteta (i kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine) i lokalnih vlasti daleko od jasne situacije. Sve ovo može objasniti – bez opravdavanja – nepoštivanje principa proporcionalnosti sredstava sa nadležnostima lokalnih vlasti (član 9. stav 2.). Poštivanje člana 9. stav 2. je nedostižno u postojećoj situaciji u Bosni i Hercegovini. Princip proporcionalnosti, koji je kamen temeljac lokalne autonomije po pitanju finansija, može ostati daleki cilj čak i u Bosni i Hercegovini. Izvjestioci smatraju da Kongres može dati praktičnu podršku vlastima u cilju korisnog doprinosa u postizanju ovog cilja poštivanja člana 9.

3.3.8. Član 10

Član 10 – Pravo lokalnih vlasti na udruživanje

- | | |
|---|---|
| 1 | Lokalne vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti međusobno sarađuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju sa drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa. |
| 2 | Svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju (savezu) lokalnih vlasti – radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti. |
| 3 | Lokalne vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom, sarađuju sa odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja. |

85. U smislu člana 10. međuopćinska saradnja je trenutno daleka mogućnost za lokalne vlasti. Međutim, delegacija sa zadovoljstvom ističe gore pomenute napretke u vezi sa Gradom Sarajevom i Istočnim Sarajevom, što ukazuje na svjetliju budućnost kada se riješe goruća pitanja.

3.3.9. Član 11

Član 11 – Zakonska zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.

86. U vezi s članom 11. pravna i pravosudna zaštita samoupravljanja je jasno jedno od područja koja su efikasno regulisana zakonima o lokalnom samoupravljanju oba entiteta. Tekstovi ovih zakona daju pravni lijek i mogućnosti za efikasnu zaštitu slobode lokalnih vlasti i daju *locus standi* raznim sagovornicima, uključujući udruženja i predstavnike lokalnih vlasti ili predstavnike pravosuđa u oba entiteta. To znači da je pravda moguća kao i stvarna, i da se ona provodi i promovira. Ustavni sudovi Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske obavijestili su delegaciju da se veliki broj njihovih postupaka tiče samoupravljanja.

87. Međutim, ovo je mač s dvije oštrice, jer dok je dobro to što lokalne vlasti brane svoje interese, u isto vrijeme je zabrinjavajuće to što su potrebna sudska rješenja da bi se postigao taj cilj, i to u tolikoj mjeri da su predmetni sudovi naglasili da takvi postupci čine veliki dio njihovih aktivnosti. Nadalje, izvjestioci u svojim zaključcima ističu činjenicu da pravni lijekovi ne urode uvijek plodom, jer neke strane s kojima smo razgovarali ističu da se sudske odluke nerijetko provode s velikim zakašnjenjem, ili čak nikako.

3.4. Regionalna demokratija: referentni okvir za regionalnu demokratiju

88. Bosna i Hercegovina je osnovana početkom 1990-tih, kao uveliko fragmentirana država. Situacija u Bosni i Hercegovini je toliko specifična da niko, čak i najbolje informisani posmatrač ne može sa sigurnošću reći na kojem nivou se može provoditi regionalna demokratija. Ako Bosnu i Hercegovinu gledamo kao centralnu državu, dva entiteta i vjerovatno Distrikt Brčko mogu se smatrati regionalnim nivoom, ali situacija na terenu uopšte ne potvrđuje ovu pretpostavku. Nadalje, ako se oba entiteta uzmu kao centralni nivo unutar kojeg funkcionišu regionalni nivoi, stvara se manjkav koncept u kojem se zanemaruje centralna država Bosna i Hercegovina i unitarna struktura Republike Srpske.

89. Čini se da postoji opći konsenzus u vezi s činjenicom da se regionalna demokratija u Federaciji Bosne i Hercegovine provodi na kantonalnom nivou. Međutim, procjene uloga koju kantoni imaju u regionalnoj demokratiji su prilično podvojene. Jedan aspekt, koji se često naglašava u svim izvještajima, preporukama i ocjenama u odnosu na Federaciju Bosne i Hercegovine je prijetnja koju kantonalni nivo predstavlja za lokalnu samoupravu, kako na nivou Federacije Bosne i Hercegovine kao entiteta, tako i na nivou države Bosne i Hercegovine. Procjene prethodnih monitoring misija Kongresa, Venecijanske komisije i raznih lokalnih aktera (centralnih i lokalnih javnih organa i civilnog društva) su navele isti zaključak. Kantoni nemaju ujednačenu strukturu, nego su u velikoj mjeri različiti i neusklađeni. Od 10 postojećih kantona, tri kantona ne ispunjavaju kriterije o statusu kantona koje propisuje zakon. Način na koji su oni definisali u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine omogućava smanjenje lokalne samouprave u praksi. Raspodjela ovlasti odlučivanja u polju lokalne samouprave između Entiteta i kantona je toliko nejasna da kantonima daje znatne diskrecione ovlasti, čime su gradovi i općine lišeni svakog polja stvarnog djelovanja.

90. Ovi aspekti se još uvijek nisu promijenili. Pojedinci i vlasti s kojima smo se sastali tokom dvije pomenute posjete naveli su poteškoće vezane za raspodjelom nadležnosti i vršenjem onoga što je po njihovom shvatanju njihova nadležnost, naročito u kontekstu u kojem su kantoni u prednosti vis-à-vis atribucija koje se pripisuju administrativnim i finansijskim resursima, i šire, u odnosu na političke poslove. U pogledu pomenutih nadležnosti, čini se da se na kantone gleda više kao na problem za lokalnu samoupravu i regionalnu demokratiju nego kao na regionalni nivo, kako se inače shvataju regije u Evropi.

91. U svom Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika, koje je usvojeno na 62. Plenarnoj sjednici u martu 2005. Godine, Venecijanska komisija je predložila „radikalno” rješenje ovog problema, koje uključuje čisto i jednostavno ukidanje kantona, „čime bi se stvorila situacija slična kao u Republici Srpskoj”.³⁵ Slično tome, prema istom izvoru, budući da zakonodavne i izvršne dužnosti u Bosni i Hercegovini obično vrši istovremeno isti organ, obično na najvišem nivou, „korak u pravom smjeru” bio bi da zakonodavne funkcije budu na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, „tako da kantoni, po svojoj strukturi, budu uglavnom izvršne prirode”.³⁶ Međutim, ako je ukidanje kantona nemoguće u političkom smislu, Venecijanska komisija je također predložila da zakonodavne aktivnosti budu na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, što bi trebalo pomoći racionalizaciji administracije kako na nivou Federacije Bosne i Hercegovine tako i na nivou kantona. Ovo povlači izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji trenutno daje samo ograničene ovlasti Entitetu, dok se druge dodjeljuju kantonima. Nadalje, bilo bi korisno detaljnije definisati atribucije koje imaju Entiteti i kantoni, jer bi to osnažilo regionalnu demokratiju.

92. Od prošle monitoring misije nisu zabilježene nikakve promjene. Pošto je, kao što je navedeno gore, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine jedna vrsta političkog kompromisa, bilo bi ga veoma teško reformisati zbog velikih posljedica koje bi to imalo na druge aspekte postignutog kompromisa. Jačanje nečeg što je prvobitno smatrano regionalnim/lokalnim nivoom bio je osnovni preduslov za okončanje etničkih sukoba.

93. S obzirom na očiglednu zabunu o konceptu regionalnog nivoa u Bosni i Hercegovini i poteškoćama da se kantoni shvate kao nosioci regionalne demokratije u Federaciji Bosne i Hercegovine, izvjestioci smatraju da Referentni okvir za regionalnu demokratiju treba koristiti za upravljanje razvojem u ovoj državi.

³⁵ Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika, usvojeno na 62. plenarnoj sjednici (Venecija, 11. i 12. mart 2005.) (dok. CDL-AD(2005)004), stav 51.

³⁶ Ibid.

4. Zaključci

94. Politički i institucionalni zastoj u Bosni i Hercegovini, koji je naročito prisutan od posljednjih nacionalnih izbora, imao je neosporne reperkusije na lokalnu samoupravu i regionalnu demokratiju. Nedostatak kompromisa među predstavnicima tri etničke grupe paralizovao je sve nivoe vlasti sve do kraja 2011. godine. Država trenutno nije u mogućnosti da efektivno garantuje ispunjavanje svojih obaveza po pitanju lokalne samouprave i regionalne demokratije. Etnički kriterij koji je usidren u Ustav Bosne i Hercegovine povećava kompleksnost i neefikasnost upravnih struktura lokalnih vlasti.

95. U ovom kontekstu, razna tijela Vijeća Evrope naglašavaju ljudima Bosne i Hercegovine potrebu za ustavnim reformom,³⁷ jer je to sada od vitalnog značaja. Pored ostalih glavnih aspekata, reforma treba da bude usmjerena protiv diskriminacije među stanovnicima Bosne i Hercegovine u polju izbora, kao i da garantuje lokalnu samoupravu u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Mada nije obavezno u Ustavu se direktno pozivati na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, poštivanje njenih odredaba i njena standardna primjena predstavlja *sine qua nons* u ispunjavanju obaveza koje su države preuzele potpisivanjem i ratifikovanjem Povelje.

96. Zakoni o lokalnoj samoupravi BiH su u skladu s principima koje propisuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, ali i dalje su prisutni mnogi problemi. Postojeći propisi su često suviše uopšteni ili na drugi način omogućavaju suviše odstupanja od standarda i vrijednosti koje su priznate u Evropi, i ne čine ništa u cilju konsolidacije demokratskog procesa koji predstoji. Jasna raspodjela ovlasti za odlučivanje na nivou države i lokalnih vlasti su potrebne kako za demokratiju u Bosni i Hercegovini tako i za odgovarajuće funkcionisanje države i njenih javnih službi.

97. Praktično, povećana fragmentacija teritorije i općina na etničkoj osnovi doprinosi smanjenju pouzdanja i odgovornosti lokalnih vlasti. Prije oružanih sukoba početkom 1990-tih, bilo je 109 općina u cijeloj Bosni i Hercegovini, ali sada ih ima 143 (79 u Federaciji Bosne i Hercegovine i 63 u Republici Srpskoj, a tu je i Distrikt Brčko). Neke od ovih općina su odsječene od ostatka svog Entiteta ili se nalaze suviše daleko od glavnog grada. Druge su u blizini entitetskih ili kantonalnih granica. Sve one imaju poteškoća u ispunjavanju svojih dužnosti prema svojim lokalnim zajednicama, zbog čega je njihov položaj dodatno ugrožen ako se uzme u obzir ovlast za donošene odluka (često arbitrarno) koju imaju kantoni i entiteti. Nadalje, ova fragmentacija veoma često dovodi do slabljenja ili čak prestanka javnih usluga koje su ranije postojale, što pogoršava finansijske probleme koji su ionako teški u državi koja je u političkoj, ekonomskoj i socijalnoj tranziciji i mora da se nosi sa finansijskom krizom koja je prisutna u svim zemljama Evrope.

98. Ova kombinacija negativnih aspekata, zajedno sa svim nivoima odlučivanja, dovodi do poteškoća, koje se čine nepremostivim sa svih političkih i institucionalnih uglova, na svim nacionalnim nivoima, i dovodi do stvaranja troškova koje relativno mala populacija ne može sebi priuštiti, i pored problema vlasti da stvore svoje posebne izvore prihoda. Svi ovi faktori povećavaju zavisnost lokalnih vlasti od centralnog nivoa, naročito u odnosu na finansijska sredstva, što sprečava donošenje srednjoročnih ili dugoročnih projekata. Konačno, suviše neodređen zakonski okvir, naročito po pitanju raspodjele odgovornosti između centralnog nivoa (Bosna i Hercegovina ili entiteti) i lokalnog nivoa, upotpunjuje sliku izuzetno kompleksne i teške situacije s kojom se Bosna i Hercegovina suočava u polju lokalne i regionalne demokratije.

99. Preme tome, veoma je bitno inicirati strukturalne reforme u Federaciji Bosne i Hercegovine. U pogledu njenog područja, njenog stanovništva i stanja ekonomskog razvoja, ova država ne može priuštiti da zadrži tako kompleksne institucije.

100. Nadalje, budući da je Republika Srpska unitarna država, nedostatak regionalne strukture daje još veću važnost jačanju lokalne samouprave, koja je trenutno nerazvijena.

³⁷ U svom Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika, koje je usvojeno u martu 2005. godine, Venecijanska komisija je istakla da su „ustavne reforme neophodne, jer sadašnji aranžmani nisu ni efikasni niti racionalni i nemaju demokratski sadržaj”.

101. U vezi s tim, bilo bi razborito izvršiti efikasan prenos ovlasti i finansijskih resursa na lokalni nivo, barem u mjeri u kojoj to trenutno propisuju zakoni Bosne i Hercegovine, i oslabiti srednji kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine. Jačanje lokalne samouprave u Republici Srpskoj bi ojačao napore konsolidacije, harmonizacije i standardizacije centralne države.

102. Ako sve ove promjene prati ekspanzija regionalne demokratije, po mogućnosti na entitetskom nivou (koji se čini u najboljem položaju za ovaj zadatak, kako s koncepcijske tako i sa praktične strane), moguće je da ćemo vidjeti opštu konsolidaciju demokratije u Bosni i Hercegovini.

103. U svjetlu postojeće situacije i ozbiljnih posljedica političkog zastoja, naročito na lokalnom nivou, delegacija smatra da se od Kongresa treba tražiti doprinos ili da barem ponudi svoju pomoć svim vlastima koje to zahtijevaju, u cilju uspostavljanja jake, efikasne lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i, ako je potrebno, da stručno mišljenje o nacrtu teksta kojim se utvrđuju standardi. Izvjestioci smatraju da bi Kongres mogao saradivati u uvođenju mehanizama razvoja odgovarajućeg institucionalnog okvira u polju samouprave, naročito uz pomoć udruženja lokalnih vlasti oba entiteta.

104. Na kraju, izvjestioci pozdravljaju uspostavljanje delegacije Bosne i Hercegovine za Kongres nakon njihove posjete. Oni vide ovaj potez kao pozitivan faktor i nadaju se da će članovi ove nove delegacije saradivati u cilju osiguranja veće lokalne i regionalne demokratije u Bosni i Hercegovini.

**Dodatak 1 – Program monitoring posjete Kongresa Bosni i Hercegovini
(11-14. april 2011. i 12-13. decembar 2011.)**

**PRVI DIO POSJETE:
11 – 14. APRIL 2011. U SARAJEVU, BANJOJ LUCI I BRČKOM**

Izjesticiji:

G. Jean-Marie BELLIARD, izvjestilac za regionalnu demokratiju, član Komisije za monitoring Kongresa, regionalni odbornik za Alsace (Francuska)

G. Beat HIRS, izvjestilac za regionalnu demokratiju, član Komisije za monitoring Kongresa, gradonačelnik Rorschacherberga (Švicarska)

Ekspert:

Gđa Elena Simina TANASESCU, konsultant, član Grupe nezavisnih eksperata za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Kongresa

Sekretarijat Kongresa:

Jean-Philippe BOZOULS, izvršni sekretar, šef Komore za lokalne vlasti, kancelarije za podršku /eng. *Table Office*/ i statutarinih komisija

Gđa Lilit NIKOGHOSYAN, dosekretar Komisije za monitoring

NEDELJA, 10. APRIL 2011, SARAJEVO

Sastanak sa gđom Mary Ann HENNESSEY, Šef kancelarije Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini

Radna večera sa predstavnicima međunarodne zajednice:

G. Yuri AFANASIEV, rezidentni koordinator UN-a/ rezidentni predstavnik UNDP-a

G. Boris IAROCHEVITCH, šef Operacija Delegacije EU-e u Bosni i Hercegovini

G. Andrea CELLINO, direktor Odjela za politiku i planiranje OSCE-a

Gđa Julia MAGER, predstavnik Odjela za ljudske dimenzije OSCE-a

PONEDELJAK, 11. APRIL 2011, SARAJEVO

Sastanak sa gđom Katom SENJAK, predsjednicom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

Sastanak sa predstavnicima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

G. Mirsad ĆEMAN, sudija

G. Zdravko ĐURIČIĆ, generalni sekretar

G. Nedim ADEMOVIĆ, šef Kabineta predsjednika

G. Zvonko MIJAN, registrar

Sastanak sa predstavnicima kancelarije gradonačelnika Sarajeva

G. Igor KAMOČAJI, zamjenik gradonačelnika

G. Miroslav ŽIVANOVIĆ, zamjenik gradonačelnika

G. Salko NIKŠIĆ, zamjenik predsjedavajućeg Gradskog vijeća

Gđa Dragana SOLAKOVIĆ, pomoćnik gradonačelnika, predstavnik odjela za lokalne poslove /eng. *Local Business*/

Gđa Nermina SULJEVIĆ, predstavnik odjela za lokalne poslove

G. Denis ZAIMOVIĆ, predstavnik Odjela za odnose s javnošću

Gđa Zinaida POTUR, predstavnik Odjela za međunarodne odnose

Sastanak sa HE ambasadorom - Roderick W. MOORE, glavni zamjenik Visokog predstavnika i supervizor za Distrikt Brčko u Kancelariji Visokog predstavnika

UTORAK, 12. APRIL 2011, SARAJEVO

Sastanak sa Ombudsmanom za Bosnu i Hercegovinu

Gđa Jasminka DŽUMHUR

Gđa Nives JUKIĆ

Sastanak sa g. Feliksom MIKULIĆEM, ministrom pravde, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine

Radni ručak sa g. Emirom SILAJDŽIĆEM, pomoćnikom ministra u Sektoru za budžet i javne rashode, Ministarstvo finansija, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine

Sastanak sa g. Denisom ZVIZDIĆEM, predsjedavajućim i članovima Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Sastanak sa članovima Saveza gradova i općina Federacije Bosne i Hercegovine:

G. Jasmin IMAMOVIĆ, gradonačelnik Tuzle

G. Emir BUBALO, gradonačelnik Konjica

G. Vlado ALILOVIĆ, gradonačelnik Viteza

G. Husejin SMAJLOVIĆ, gradonačelnik Zenice

Gđa Vesna TRAVLJANIN, generalni sekretar

G. Predrag ŠUPLJEGLAV, zastupa g. Ljebu BEŠLIĆA, gradonačelnika Mostara

G. Ivo JERKIĆ INO, načelnik općine Čitluk

G. Ibrahim HADZIBAJRIĆ, načelnik općine Stari Grad, Sarajevo

G. Miroslav ŽIVANOVIĆ, zamjenik gradonačelnika Sarajeva

Sastanak sa prof. Mirkom PEJANOVIĆEM, dekanom Fakulteta političkih nauka i bivšim članom Predsjedništva Bosne i Hercegovine

SRIJEDA, 13. APRIL 2011, BRČKO

Sastanak sa g. Branom JOVIČIĆEM, generalnim sekretarom gradova i opština Republike Srpske

Sastanak sa g. Draganom PAJIĆEM, gradonačelnikom Brčkog

Sastanak sa predstavnicima OHR-a i Ureda za implementaciju konačne odluke, Brčko

G. Peter APPLEBY, zamjenik šefa kancelarije

Gđa Nataša MALINIĆ, službenik za politička pitanja

ČETVRTAK, 14. APRIL 2011, BANJA LUKA

Sastanak sa g. Mirkom ZOVKOM, predsjednikom Ustavnog suda Republike Srpske

Sastanak sa g. Dragoljubom DAVIDOVIĆEM, gradonačelnikom Banje Luke i g. Slobodanom GAVRANOVIĆEM, predsjednikom Gradske skupštine

Sastanak sa predstavnicima Vlade Republike Srpske

Gđa Lejla REŠIĆ, ministar uprave i lokalne samouprave

Gđa Milanka ŠOPIN, pomoćnik ministra za resor lokalne samouprave

Sastanak sa predstavnicima Narodne skupštine Republike Srpske

G. Igor RADOJIČIĆ, predsjednik Narodne skupštine

G. Mladen BRANKOVIĆ, šef Kabineta predsjednika

G. Milan GRUBOR, viši konsultant u Kabinetu predsjednika

Sastanak sa predstavnicima Vlade Republike Srpske

Gđa Željka CVIJANOVIĆ, ministar regionalnog razvoja Republike Srpske

G. Zoran TEGELTIJA, ministar finansija Republike Srpske

Gđa Jovana ČARKIĆ, pomoćnik ministra za regionalni razvoj

DRUGI DIO POSJETE:

12 – 13. DECEMBAR 2011. U SARAJEVU, ISTOČNOM SARAJEVU I MOSTARU

Izjesticci:

G. Jean-Marie BELLIARD, izvjestilac za regionalnu demokratiju, član Komisije za monitoring Kongresa, regionalni odbornik za Alsace (Francuska)

G. Beat HIRS, izvjestilac za regionalnu demokratiju, član Odbora za praćenje Kongresa, gradonačelnik Rorschacherberga (Švicarska)

Ekspert:

Gđa Elena Simina TANASESCU, konsultant, član Grupe nezavisnih eksperata za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Kongresa

Sekretarijat Kongresa:

Jean-Philippe BOZOULS, izvršni sekretar, šef, Komore za lokalne vlasti, kancelarije za podršku /eng. *Table Office*/ i statutarnih komisija

Gđa Dana KOROBKA, dosekretar Komisije za monitoring

PONEDELJAK 12. DECEMBAR 2011.

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine

G. Ibrahim OKANOVIĆ, generalni revizor

G. Branko KOLOBARIĆ, zamjenik generalnog revizora

Gđa Anica PUDAR, direktor Sektora za finansijsku reviziju zavoda, fondova općina i agencija

Gđa Zineta REDŽEPAGIĆ, direktor Sektora za ljudske resurse, komunikacije i međunarodne odnose

Vlasti Kantona Sarajevo

- G. Fikret MUSIĆ, premijer Kantona Sarajevo
- Gđa Mirjana MALIĆ, predsjednik Kantonalne skupštine, predsjednik Komisije za međuparlamentarnu saradnju
- G. Ivan BRIGIĆ, podpredsjednik Kantonalne skupštine, predsjednik Komisije za ustavna pitanja
- G. Abid KOLASINAC, sekretar Kantonalne skupštine
- G. Esad HRVAČIĆ, predsjednik Komisije za pravna pitanja
- G. Amir ZUKIĆ, predsjednik Komisije za budžet i finansije
- G. Ali BUDANJ, predsjednik Komisije za privredu, ekonomsku i finansijsku politiku
- G. Ferid DAUTOVIĆ, predsjednik Komisije za pravdu, ljudska prava i građanske slobode

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine

- G. Zoran MIKULIĆ, ministar pravde
- G. Ivan MATEŠIĆ, pomoćnik ministra za upravu

Kancelarija vrhovnog revizora Republike Srpske

- G. Dušan ILIČIĆ, zamjenik generalnog revizora

Vlasti Grada Istočno Sarajevo:

- G. Vinko RADOVANOVIĆ, gradonačelnik Istočnog Sarajeva
- G. Miroslav LUČIĆ, predsjednik Skupštine Grada Istočno Sarajevo
- G. Pregrad VUČIČEVIĆ, podpredsjednik Skupštine Grada
- G. Igor GOLIJANIN, šef Kabineta

UTORAK 13. DECEMBAR 2011.

Uprava Grada Mostara:

- Gđa Radmila KOMADINA, glavni savjetnik gradonačelnika
- G. Miroslav LANDEKA, načelnik Odjela za komunikacije
- G. Pregrad SUPLJEGLAV, načelnik Odjela za pravna pitanja, upravu i civilnu zaštitu

Gradsko vijeće Mostara:

- Gđa Slađana GOTOVAC, podpredsjednik Gradskog vijeća
- G. Danijel VIDOVIĆ, podpredsjednik Gradskog vijeća
- Gđa Marija SOLDO, sekretar Gradskog vijeća
- G. Ibro HUSNIĆ, gradski vijećnik
- G. Oliver SOLDO, gradski vijećnik
- G. Adil ŠUTA, gradski vijećnik
- G. Adis ZILIĆ, gradski vijećnik
- G. Elvir ZLOMUŠICA, gradski vijećnik
- G. Marko GILJA, gradski vijećnik

Skupština Hercegovачko-Neretvanskog kantona:

- G. Ramiz JELOVAC, predsjednik Kantonalne skupštine
- G. Tomislav MARTINOVIĆ, član Kantonalne skupštine
- G. Nerin DIZRAD, član Kantonalne skupštine
- G. Muzair PENAVA, šef Kabineta
- Gđa Želka ČUČE, sekretar Kantonalne skupštine

Vlada Hercegovачko-Neretvanskog kantona:

- G. Radenko MIRIĆ, ministar pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Kantona
- G. Radoslav NOVAK, zamjenik ministra za upravu
- G. Jure JERKIĆ, predstojnik Ureda za zakonodavstvo
- Gđa Kristina CRNJAC, šef Odjela za komunikacije /napomena prevodioca: kao u izvornom dok./

Dodatak 2 – Pregled stanja implementacije ljudskih prava na lokalnom i regionalnom nivou

LJUDSKA PRAVA NA LOKALNOM I REGIONALNOM NIVOU

1. Izvjestioci sa zadovoljstvom ističu određene napore vlasti Bosne i Hercegovine u pravcu jačanja zaštite ljudskih prava na svim nivoima i provođenja ljudskih prava kroz zakonodavstvo, naročito na kantonalnim i općinskim nivoima. Zakon koji zabranjuje sve oblike diskriminacije stupio je na snagu 6. avgusta 2009. godine i primjenjuje se na rad svih javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Distrikta Brčko, na općinske organe, pravna lica koja vrše javnu službu i sva fizička i pravna lica.³⁸ Proveden je zakon koji je neophodan za primjenu zaštite prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i vijeća nacionalnih manjina u parlamentima dva entiteta i nekim kantonima. Grad Tuzla je osnovao Vijeće nacionalnih manjina na općinskom nivou.
2. Međutim, zbog kompleksne institucionalne strukture Bosne i Hercegovine, još mnogo toga treba uraditi da bi se harmonizovali i uskladili zakoni o principima ljudskih prava na kantonalnom i općinskom nivou.
3. Prema tome, delegacija sa zadovoljstvom pozdravlja odluku Vlade Kantona Sarajevo koja zahtijeva od svih kantonalnih vlasti da uzmu u obzir mišljenje Ministarstva pravde i Odjela koji je odgovoran za harmonizaciju zakona sa propisima Evropske konvencije o ljudskim pravima prilikom pripreme relevantnih zakona.
4. Uprkos određenom napretku koji je zabilježen naročito u najnovijim izvještajima komesara za ljudska prava Vijeća,³⁹ Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije,⁴⁰ Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjima i drugih tijela Vijeća Evrope⁴¹, ogroman broj problema i dalje postoji na državnom kao i na kantonalnim i općinskim nivoima. Porijeklo ovih problema leži u Dejtonskom sporazumu čiji je cilj bio da uvede multietničnost i osigura pravnu zaštitu dva entiteta na etničkim temeljima. U presudi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 1. jula 2000. godine u predmetu poznatom kao „konstitutivni narodi” i presudi Evropskog suda za ljudska prava od 22. decembra 2009. godine, u predmetu *Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine*⁴², kao i u Rezoluciji Parlamentarne skupštine 1855 (2012)⁴³, naglašava se ustavna diskriminacija protiv onih koji se označavaju kao „ostali”. Odsustvo ustavne reforme ovog propisa ima jak uticaj ne samo na formalne aspekte međunarodno priznatih minimalnih standarda u polju zaštite ljudskih prava, nego i stvara poteškoće u funkcionisanju države na svim nivoima.
5. U 2008. godini, doneseni su amandmani na dio 13.14 izbornog zakona Bosne i Hercegovine, da bi se ojačalo direktno učešće manjinskih grupa u javnom životu općine. Od tada se koriste dva izborna sistema u izborima za općinske skupštine i gradska vijeća: uveden je proporcionalni sistem za kandidate iz „konstitutivnih naroda”, a za kandidate iz reda manjina koristi se sistem većine za jednog kandidata. Nadalje, po novim propisima, nacionalna manjina ima pravo na najmanje jedno mjesto u skupštini općine/gradskom vijeću kada čini preko 3% lokalnog izbornog tijela na osnovu podataka iz posljednjeg popisa stanovništva (1991.). Ovaj prag od 3% koji propisuje zakon postignut je u samo nekoliko općina: prema popisu stanovništva iz 1991. godine, samo 4 općine spadaju u ovu kategoriju.⁴⁴ Pored toga,

³⁸ Prvu presudu zasnovanu na ovom zakonu donio je Općinski sud Mostar, u vezi sa djetetom sa umjerenom mentalnom zaostalošću koje je trpilo diskriminaciju u odnosu na svoje pravo na obrazovanje.

³⁹ Izvještaj Thomasa Hammarberga, komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nakon njegove posjete Bosni i Hercegovini (samo na engleskom jeziku), od 11/29. marta 2011. godine, /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011/

⁴⁰ Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (četvrti krug monitoringa). Dok. CRI (2011) 2, 8. februar 2011. godine

⁴¹ Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjima i druga tijela Vijeća Evrope; Drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini. (ACFC/OP II (2008)005); Rezolucija CM/ResCMN (2009) 6 o implementaciji Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini

⁴² Presuda u predmetu *Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, od 22. decembra 2009. godine, GC, No 27996/06, stav 56, 77.

⁴³ Funkcionisanje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini (Rezolucija 1855 (2012)).

⁴⁴ Izvještaj Thomasa Hammarberga, komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nakon njegove posjete Bosni i Hercegovini (samo na engleskom jeziku), od 11/29. marta 2011. godine, stav 14. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 14/

tokom lokalnih izbora 2008. godine, postojale su druge prepreke sa kojima su se suočavali predstavnici nacionalnih manjina: nepostojanje jasne informacije o procedurama registracije kandidata, navođenja predstavnika nacionalnih manjina u glasačkim listićima kao nezavisnih kandidata, što je donekle dovelo od zabune. Delegacija smatra da je neophodno preduzeti sve potrebne korake da bi se osiguralo da nacionalne manjine imaju stvarno i efektivno pravo učešća u tijelima koja se biraju na lokalnom nivou.

6. Također je evidentno da podaci iz popisa stanovništva iz 1991. godine, koji se koriste kao referenca u provođenju politike o zaštiti ljudskih prava, nisu više validni. Ovaj nedostatak predstavlja značajnu prepreku u implementaciji zakona o nacionalnim manjinama. Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova, koji je usvojio Dom naroda Bosne i Hercegovine propisuje organizaciju sljedećeg popisa u aprilu 2013. godine. Ovo bi pomoglo boljem osmišljavanju ciljnih mjera za poboljšanje pozicije nacionalnih manjina, naročito na kantonalnim i općinskim nivoima.
7. Na sastancima sa institucijom Ombudsmana i predstavnicima kantonalnih i općinskih vlasti delegaciji su predstavljene ozbiljne poteškoće u vezi sa finansiranjem lokalnih programa za zaštitu ljudskih prava. Sredstva dodijeljena na lokalnom nivou su često nedovoljna da bi garantovala socijalna prava svih ugroženih grupa stanovništva. Većinu ciljnih programa trenutno finansiraju međunarodni partneri.
8. Uprkos usvajanju nekoliko zakona kojima se provode okvirni zakoni u polju obrazovanja koji su usvojeni na nivou entiteta, Distrikta Brčko i kantona, i dalje postoje golemi problemi, naročito u polju srednjeg obrazovanja. U nekim općinama, uključujući Sarajevo i Banja Luku, djeca pohađaju jednonacionalne škole, gdje se nastavni plan i program razlikuje naročito po pitanju kulturno osjetljivih predmeta. Praksa segregacije učenika prema njihovoj etničkoj ili nacionalnoj pripadnosti također se nastavlja kroz sistem „dvije škole pod istim krovom”, što je prisutno u preko 50 škola u Federaciji Bosne i Hercegovine. Školski obrazovni sistem u ovom Entitetu je veoma decentralizovan, gdje kantoni imaju velike odgovornosti na terenu. Kantonalne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine moraju ojačati svoje napore da bi uveli „neutralni” školski sistem. Iskustvo iz Distrikta Brčko dokazuje da se mogu organizovati etnički mješoviti razredi ako su nastavnici adekvatno obučeni za to.
9. Česta je diskriminacija prema ljudima koji ne pripadaju većinskom stanovništvu u zajednici, uključujući raseljena lica koja su se vratila kućama nakon rata i sada su u poziciji manjina. Povratnici često žive u područjima gdje nema infrastrukture. Iako postoje znatna sredstva za povratak raseljenih lica, ona često nisu usmjerena konkretnim potrebama pojedinaca i njihovih porodica. NVO-e kažu da lokalne administrativne procedure za dodjelu sredstava često prati manjak transparentnosti i korupcija.⁴⁵ Preko 7500 raseljenih lica živi u kolektivnim centrima u nezdravim uslovima. Treba spomenuti kolektivni centar Lukavica u blizini Sarajeva. Pošto je centar postao imovina općine 2006. godine, od stanovnika centra se traži da općini plaćaju kiriju od jedne konvertibilne marke po kvadratnom metro i pored režija (voda, grijanje, struja).⁴⁶ Diskriminacija je također prisutna u polju zapošljavanja, naročito zapošljavanja u javnoj službi, pristupu zdravstvenoj njezi, socijalnom osiguranju i penzijama. Prema statistikama, lokalne uprave često zapošljavaju veliku većinu konstitutivnih naroda koji žive na njihovim geografskim područjima.

⁴⁵ Izvještaj Thomasa Hammarberga, komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nakon njegove posjete Bosni i Hercegovini (samo na engleskom jeziku), od 11/29. marta 2011. godine, stav 89. /*Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 89/*

⁴⁶ Izvještaj Thomasa Hammarberga, komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nakon njegove posjete Bosni i Hercegovini (samo na engleskom jeziku), od 11/29. marta 2011. godine, stav 72. /*Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, para. 72 /*

10. Razni ljudi sa kojima je obavljen razgovor su prilično nerado odgovarali na pitanja o situaciji Romske zajednice na njihovom području ili u Bosni i Hercegovini. Romi su naročito pogođeni poteškoćama u pristupu socijalnim beneficijama, što u njihovom slučaju dodatno otežava činjenica da često nemaju identifikacione dokumente. Nekoliko „neformalnih” romskih zajednica je legalizovano, a mnogi Romi često žive u nezdravim životnim uslovima. I dalje se ponekad provode prisilna istjerivanja u cilju implementacije programa za bolji smještaj Roma, ali ponekad nema prijedloga za njihov ponovni smještaj. Provodi se nekoliko međunarodnih programa u polju smještaja, zapošljavanja i školovanja na državnom, kantonalnom i lokalnom nivou, da bi se pokušala popraviti situacija. Na primjer, u okviru akcionog plana za obrazovanje Roma, vlasti Distrikta Brčko su doznačile sredstva za poziciju posrednika koji je odgovoran za obrazovanje Roma.
11. Podrška vlasti za organizacije nacionalnih manjina u cilju očuvanja i razvoja njihovog kulturnog nasljeđa i jezika je i dalje ograničena. Jezici nacionalnih manjina su manje-više odsutni iz javnih poslova i kulturnog života zajednice. Oni se ne koriste u velikoj mjeri u odnosima sa administrativnim organima, a topografske oznake u jezicima manjina ne postoje uprkos zakonima o ovom pitanju. Postoji veoma malo radio i TV programa na jezicima manjina, uključujući lokalni medij javne službe. Mogućnosti učenja jezika manjina u školama su ograničene. Treba pozdraviti to da je Bosna i Hercegovina ratifikovala Evropsku povelju o regionalnim jezicima i jezicima manjina 21. septembra 2010. godine, iako se čini da treba još raditi na provođenju ove Povelje u praksi.
12. U zadnjem izvještaju komesara za ljudska prava Vijeća Evrope,⁴⁷ navodi se da je kretanje ljudi sa invaliditetom i njihov fizički pristup javnim institucijama i prevozu veoma ograničen, ako ne i nemoguć, zbog nepostojanja posebnih olakšica za osobe sa invaliditetom. U Federaciji Bosne i Hercegovine, naredba o korištenju zemlje iz 2004. godine kaže da svi javni objekti moraju biti prilagođeni osobama s invaliditetom. Naredba na općinskom nivou je trebala stupiti na snagu do kraja februara 2009. godine, ali to se u većini općina nije dogodilo. U Republici Srpskoj je zabilježena slična situacija.

⁴⁷ Izvještaj Thomasa Hammarberga, komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nakon njegove posjete Bosni i Hercegovini (samo na engleskom jeziku), od 11/29. marta 2011. godine, stav 53. i 54. /Doc.CommDH (2011) 11/29 March 2011, paras. 53, 54/