

Foreword for Publication of *European Charter of Local Self-Government*

In April 2002, Bosnia and Herzegovina became the 44th member state of the Council of Europe (CoE). Membership, however, came with a series of important conditions, which the country is obligated to fulfil. These commitments include the strengthening of common institutions and human rights, the establishment of an independent judiciary, and the harmonisation of the education curriculum. The list of post accession commitments defined by the Council of Europe is, in effect, a list of pre-conditions for a functional European state. The implementation of each post-accession commitment will take BiH further on the path towards European Integration. As such, the implementation of the *Charter of Local Self-Government*, within two years of accession, is an important part of this process.

Good local self-governance is one of the key objectives of both the Council of Europe (CoE) and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Local government is the level closest to citizens and its immediate responsibility is the provision of an environment conducive to economic development and a strong civic society. As such, democratic local governance requires communities which are capable of developing sound policies, and building adaptable structures and institutions to advance local development opportunities and processes in which a wide range of public and private stakeholders get involved, and stay involved.

The provisions of the *Charter of Local Self-Government* emphasise the need for a strong, sufficiently well funded, democratic system of local government. The Articles include the legal basis of local authorities, their scope, responsibilities and funding concerns. Each segment of the Charter articulates a solid foundation for these local governments in the Constitution and legal system of each individual country while creating universal principles applicable across Europe. In essence, as local self-government is representative of the needs of the citizens, it establishes that form of governance as the touchstone for all European values.

Through our publication and dissemination of the *European Charter of Local Self-Government* in the languages of Bosnia and Herzegovina, we wish to promote an understanding of the provisions of the Charter and encourage its implementation. Such implementation will bring Bosnia and Herzegovina simultaneously one step closer to its citizens and one step closer to integration with European Institutions.

Sarajevo, January 2003



Dr. Sonja MOSER-STARRACH

Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe



Ambassador Robert M. BEECROFT

Head of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina

Predgovor za publikaciju Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi

U aprilu 2002. godine Bosna i Hercegovina je postala 44-ta članica Vijeća Evrope. Članstvo je međutim donijelo sa sobom niz važnih uslova koje je zemlja obavezna da ispuni. Ove obaveze uključuju jačanje zajedničkih institucija i ljudskih prava, uspostavljanje nezavisnog sudstva i usklađivanje programa obrazovanja. Lista obaveza koje definiše Vijeće Evrope po prijemu je u stvari lista preduslova za funkcionalnu evropsku državu. Sprovođenje svake od ovih obaveza vodiće Bosnu i Hercegovinu dalje ka evropskim integracijama. Sprovođenje *Povelje o lokalnoj samoupravi*, u roku dvije godine po prijemu, predstavlja važan dio ovog procesa.

Dobra lokalna samouprava je jedan od glavnih ciljeva Vijeća Evrope i OSCE-a. Lokalna uprava je nivo koji je najbliži građanima i njegova neposredna odgovornost je da obezbijedi okruženje koje vodi ekonomskom razvoju i jakom građanskom društvu. Kao takva, demokratska lokalna uprava zahtjeva zajednice koje su u mogućnosti da razviju sigurne politike i da izgrade prilagodljive strukture i institucije koje unapređuju procese i mogućnosti za lokalni razvoj u koje se uključuje i ostaje uključen široki spektar javnih i privatnih učesnika.

Odredbe *Povelje o lokalnoj samoupravi* naglašavaju potrebu za jakim demokratskim sistemom lokalne uprave sa dovoljno finansijskih sredstava. Članovi uključuju pravnu osnovu lokalnih organa vlasti, njihov djelokrug, odgovornosti i izvore sredstava finansiranja. Svaki dio Povelje izražava čvrstu osnovu za ove lokalne uprave u Ustavu i pravnom sistemu svake pojedine zemlje dok u isto vrijeme gradi univerzalne principe koji se primjenjuju širom Evrope. S obzirom da lokalna samouprava zastupa potrebe građana u osnovi ona i uspostavlja oblik uprave koja je mjerilo svih evropskih vrijednosti.

Putem naše publikacije i raspodjele *Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi* na jezicima Bosne i Hercegovine želimo da promovišemo razumjevanje odredaba Povelje i potaknemo njeno sprovođenje. Njeno sprovođenje će istovremeno za jedan korak približiti Bosnu i Hercegovinu njenim građanima i integraciji s evropskim institucijama.

Sarajevo, januar 2003

Dr. Sonja Moser-Starrach

Specijalni predstavnik Generalnog
Sekretara Vijeća Evrope

Ambasador Robert M. Beecroft

Šef Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini

Predgovor

Pravo na lokalnu samoupravu sastavni je dio općih ljudskih prava i jedno od temeljnih opredjeljenja u osiguranju najviših standarda ljudskih prava i sloboda. Organiziranje i funkcioniranje sistema lokalne samouprave u BiH i dalje nailazi na određene poteškoće, pa i nerazumijevanja. Pri tome, lokalna vlast je nivo najbliži građanima, i neposredno je odgovorna za kreiranje sredine koja omogućava ekonomski razvoj i jako civilno društvo.

Koncept lokalne samouprave utvrđen Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi koju je ratificirala i Bosna i Hercegovina 12. 07. 2002. godine, podrazumijeva lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, uređuju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i konstantne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, finansije i efikasnu upravu.

Nepodijeljeno je mišljenje predstavnika gradova i općina da stanje lokalne samouprave u BiH danas nije zadovoljavajuće. Ovakvo stanje lokalne samouprave direktna je posljedica neusklađenosti zakona BiH sa standardima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i jakih trendova centralizacije vlasti, posebno u oblasti fiskalne politike, što ima vrlo negativne posljedice na mogućnost i sposobnost lokalnih organa vlasti da adekvatno zadovolje potrebe i zahtjeve lokalnog stanovništva.

Osnovna polazišta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja definiraju izvore prihoda lokalnih organa vlasti u suodnosu njima povjerenim poslovima, nisu ni približno primijenjeni u važećem zakonskom okviru, što konkretno znači da izvori finansiranja lokalne samouprave nisu primjereni dužnostima koje lokalnim vlastima propisuju entitetski ustavi i zakoni. U tom kontekstu iznenađujući je podatak da od ukupne sume prikupljenih javnih prihoda u Bosni i Hercegovini, MANJE OD JEDNE DESETINE pripada lokalnim organima vlasti, što znači da je većina javnih prihoda koncentrirana u budžetima viših nivoa vlasti.

Poseban problem predstavlja i nedostatak komunikacije između lokalnih organa vlasti na jednoj strani, te kantona i entiteta na drugoj, posebno u procedurama kreiranja i donošenja zakona i drugih propisa centralne vlasti koji ih se izravno tiču, naročito distribucije prihoda i povjeravanja dodatnih poslova. Efikasan sistem lokalne demokracije i poštivanje lokalne samouprave podrazumijeva učešće lokalnih zajednica u planiranju unutrašnje politike i u pripremi zakona koji se odnose na njihove ovlasti.

Zbog naprijed navedenih razloga, ustavna i zakonska reforma lokalne samouprave u BiH nameće se kao imperativ bez kojeg nije moguće nastaviti započete pozitivne trendove uspostave i razvoja lokalne demokracije i razvoja građanskog društva na lokalnom nivou. Neophodne ustavne, zakonske, organizacijske i finansijske promjene u sistemu lokalne samouprave trebaju omogućiti da lokalni organi vlasti, na demokratski način izabrani, budu nadležni za samostalno donošenje odluka, u skladu sa svojim ovlastima, te u potpunosti sposobni da svoje ovlasti i ostvare. Posebno je važno osigurati da se ovlasti lokalnih organa vlasti zagarantiraju Ustavom, kao i da se da Ustavna garancija lokalnoj samoupravi, kao organu od posebnog društvenog interesa.

Ukoliko bi došlo do očekivane reforme lokalne samouprave, ona bi usuglasila postojeći neodgovarajući sistem lokalne samouprave sa standardima postavljenim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, što bi osiguralo decentralizaciju vlasti i fiskalnu politiku i osposobilo lokalne organe vlasti da upravljaju i rukovode javnim poslovima, kreiraju poresku politiku, ubiru prihode i samostalno finansiraju svoje djelatnosti.

Zaštita prava lokalne samouprave mora se osigurati Ustavom, u skladu sa paragrafom XI Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a osnovni instrument te zaštite je da se omoguće i odgovarajuća pravna sredstva, posebno, mogućnost direktnog pokretanja postupka pred ustavnim sudovima radi neposredne ustavnopravne zaštite prava i interesa lokalnih organa vlasti, u odnosu na akte i propise centralnih organa vlasti, koje im osporavaju nadležnosti, uskraćuju finansijska sredstva, ili pak krše Ustavom ili zakonom zagarantirane principe lokalne samouprave.

Sve naprijed navedeno ukazuje na evidentne manjkavosti sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, karakteristične za sve države jugoistočne Evrope koje prolaze kroz tranzicijske procese, nastojeći usuglasiti svoje zakonodavstvo s evropskim standardima, a radi pripreme za proces prijema u Evropsku uniju.

Zbog toga, poseban značaj za podizanje nivoa svijesti o standardima lokalne samouprave kod nosilaca vlasti u Bosni i Hercegovini, građana i cjelokupne javnosti ima ova Publikacija koju su nam zajednički pripremili Vijeće Evrope i Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini.

Publikacija sadrži zbirku najznačajnijih dokumenata Vijeća Evrope koji se odnose na lokalnu samoupravu čiju predvodnicu, bez sumnje, predstavlja Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Uvjereni smo da će ova Publikacija doprinijeti boljem razumijevanju principa i značaja lokalne samouprave i potaći gradove i općine da zajedno, samostalno ili udruženo u asocijacije lokalnih vlasti zauzmu aktivan stav u provedbi ovih standarda na lokalnom nivou.

Promocija principa dobre uprave, razvoj lokalne samouprave i opća demokratizacija odnosa u zemlji, ostaje naše osnovno i trajno opredjeljenje.

Hamdija Jahić

Predsjednik Saveza općina
i gradova FBiH

Dragomir Ljubojević

Predsjednik Saveza općina
i gradova RS

Sadržaj

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi	6
Objašnjenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi	12
Preporuka br. R (96) 3 Komiteta ministara zemljama članicama o budžetskom deficitu lokalnih organa vlasti i prevelikom zaduživanju	22
Preporuka br. R (2000)14 Komiteta ministara zemljama članicama u vezi s oporezivanjem na lokalnom nivou, finansijskom izjednačavanju i dotacijama za lokalne organe vlasti	25
Preporuka br. R (92) 5 Komiteta ministara zemljama članicama o posuđivanju sredstava od strane lokalnih i regionalnih organa vlasti	30
Preporuka br. R (98) 12 Komiteta ministara zemljama članicama o nadzoru rada lokalnih organa vlasti	32
Preporuka br. R (95) 19 Komiteta ministara zemljama članicama o primjeni principa subsidijarnosti	36
Preporuka br. R (2001) 19 Komiteta zemljama članicama o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou	38
Model Kodeksa ponašanja za javne zvaničnike – Dodatak uz Preporuku br. R (2000) 10 Komiteta ministara zemljama članicama o Kodeksu ponašanja za javne zvaničnike.....	46

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Preambula

Zemlje članice Vijeća Evrope, potpisnice ove Povelje:

Smatrajući da je cilj Vijeća Evrope što tješnje povezati svoje članice, kako bi se očuvali i unapređivali ideali i principi koji pripadaju njihovoj zajedničkoj baštini;

Smatrajući da je jedan od načina ostvarivanja tog cilja i sporazumijevanje na području upravljanja;

Smatrajući da su lokalni organi vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema;

Smatrajući da je pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima jedan od demokratskih principa koji su zajednički svim državama članicama Vijeća Evrope;

Uvjerene da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnom nivou;

Uvjerene da postojanje lokalnih organa vlasti koje su stvarno odgovorne omogućava upravu koja je efikasna i bliska građanima;

Svjesne da je odbrana i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama važan doprinos izgradnji Evrope utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti;

Potvrđujući da ovo pretpostavlja postojanje lokalnih organa vlasti kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovane organe koji donose odluke i da se koriste širokim stepenom samouprave, što se tiče njihovog djelokruga rada, sredstava za njegovo obavljanje i načina potrebnih da bi mogle ispuniti svrhu svoga postojanja;

Sporazumjele su se kako slijedi:

Član 1.

Zemlje potpisnice smatrat će obaveznim da poštuju sljedeće članove ove Povelje, na način i u obimu predviđenim članom 12. Povelje:

DIO I

Član 2. - Ustavni i zakonski osnov lokalne samouprave

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

Član 3. - Koncept lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Ovo pravo organi lokalne vlasti vršit će putem vijeća i skupštine, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem na bazi neposrednog, općeg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (vijeća, odnosno skupštine) mogu imati izvršni organi koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu ukinuti zborove građana, referendumne ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gdje su oni predviđeni statutom.

Član 4. - Djelokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih organa vlasti bit će utvrđene ustavom ili statutom, time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne organe vlasti prava i odgovornosti za posebne zadatke, u skladu sa zakonom.
2. Lokalni organi vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskrecijsko pravo provoditi 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 potpuna 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 ovlasti sa centralnih i regionalnih, na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovu provedbu lokalnim uvjetima.
6. Lokalne vlasti će biti konsultirane, u najvećoj mogućoj mjeri, i bit će im dozvoljeno da prilagođavaju njihovu provedbu lokalnim uvjetima.

Član 5. - Zaštita domena lokalne vlasti

Promjene domena lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodnih konsultacija sa predstavnicima lokalnih zajednica kojih se to tiče, vjerovatno putem referenduma, gdje je to predviđeno statutom.

Član 6. - Odgovarajuća organizacija uprave i izvori sredstava za obavljanje poslova lokalnih organa vlasti

1. U mjeri u kojoj to nije u sukobu s općim statutarnim odredbama, lokalne vlasti će imati mogućnost određivati svoju internu upravnu strukturu, u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja.
2. Uvjeti rada zaposlenih u lokalnim organima vlasti bit će takvi da omogućuje zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog. U tom cilju, osigurat će se odgovarajući uvjeti i mogućnosti za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnosti napredovanja u službi.

Član 7. - Uvjeti vršenja funkcija lokalnih organa vlasti

1. Uvjeti rada izabраниh lokalnih zvaničnika moraju biti takvi da osiguravaju slobodno vršenje njihovih funkcija.
2. Ti uvjeti podrazumijevaju i odgovarajuću finansijsku kompenzaciju troškova nastalih u vršenju ovih dužnosti kao i, gdje god je to potrebno, naknadu za izgublenu zaradu, odnosno naknadu za obavljanje dužnosti, uz odgovarajuće socijalno osiguranje.
3. Sve funkcije i aktivnosti, koje se smatraju nespojivim s vršenjem dužnosti lokalnog zvaničnika, bit će predviđene statutom ili osnovnim pravnim načelima.

Član 8. - Upravni nadzor nad radom lokalnih organa vlasti

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

Član 9. - Izvori finansiranja lokalnih organa vlasti

1. Lokalni organi vlasti će, u skladu s ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlasti.
2. Izvori finansiranja lokalnih organa vlasti bit će primjereni njihovim dužnostima, koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih organa vlasti potjecat će od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih organa vlasti trebaju biti dovoljno raznoliki i elastični, kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti.
5. Potreba zaštite finansijski "siromašnijih" lokalnih vlasti nalaže uspostavu odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja, s ciljem ispravljanja posljedica nejednake raspodjele izvora finansiranja, odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama ne mogu se sužavati prava lokalnih organa vlasti, koja oni imaju u okviru svojih nadležnosti.
6. Lokalni organi vlasti će, na odgovarajući način, biti konsultirane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodijeljeni preraspodijeljeni izvori finansiranja.
7. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim organima vlasti neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskrecijsko pravo lokalnih organa vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlasti.

8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim organima vlasti je prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

Član 10. - Pravo lokalnih organa vlasti na udruživanje

1. Lokalni organi vlasti imaju pravo da, u vršenju svojih dužnosti, međusobno sarađuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju s drugim lokalnim vlastima radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa.
2. Svaka zemlje mora priznati pravo lokalnim organima vlasti da pripadaju udruženju radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa, i da pripadaju međunarodnom udruženju lokalnih vlasti.
3. Lokalni organi vlasti imaju pravo da, pod uvjetima koji mogu biti propisani zakonom, sarađuju s odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja.

Član 11. - Zakonska zaštita lokalne samouprave

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

DIO II - Ostale odredbe

Član 12. - Preuzimanje obaveza

1. Svaka od potpisnica obavezuje se na poštivanje najmanje 20 stavova Dijela I Povelje, od kojih najmanje 10 mora biti među sljedećim stavovima:
 - Član 2,
 - Član 3. stav 1 i 2,
 - Član 3. stav 1, 2 i 4,
 - Član 5,
 - Član 7. stav 1,
 - Član 8. stav 2,
 - Član 9. stav 1, 2 i 3,
 - Član 10. stav 1,
 - Član 11.
2. Svaka od potpisnica će, prilikom dostavljanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, obavijestiti generalnog sekretara Vijeća Evrope o stavovima odabranim u skladu s odredbama stava 1. ovog člana.

3. Svaka od potpisnica može, u bilo koje vrijeme, obavijestiti generalnog sekretara da se smatra obaveznom poštivati i druge stavove ove Povelje koje prije toga nije prihvatila, prema uvjetima propisanim stavom 1. ovog člana. Ovo naknadno preuzimanje obaveza smatrat će se sastavnim dijelom ratifikacije, prihvatanja ili pristanka od strane zemlje koja o ovom obavijesti generalnog sekretara, i stupit će na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi po isteku perioda od tri mjeseca od datuma kada generalni sekretar Vijeća Evrope primi ovakvo obavještenje.

Član 13. - Organi vlasti na koje se Povelja odnosi

1. Načela lokalne samouprave, sadržana u ovoj Povelji, odnose se na sve kategorije lokalnih organa vlasti koje postoje na teritoriju zemlje potpisnice. Međutim, svaka od potpisnica može, prilikom deponiranja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, odrediti kategorije lokalnih ili regionalnih organa vlasti koje ne namjeravaju primjenjivati odredbe Povelje. Ona, isto tako, može uključiti i druge kategorije lokalnih ili regionalnih organa vlasti pod odredbe ove Povelje – naknadnim obavještenjem generalnog sekretara.

Član 14. - Dostavljanje informacije

Svaka od zemalja potpisnica dostavit će generalnom sekretaru Vijeća Evrope sve relevantne informacije koje se odnose na zakonodavne odredbe i druge mjere koje budu poduzete radi usaglašavanja svoga zakonodavstva s odredbama ove Povelje.

DIO III

Član 15. - Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu

1. Ova Povelja otvorena je za potpis zemalja članica Vijeća Evrope. Ona je podložna ratifikaciji, prihvatanju ili pristanku. Načini ratifikacije, prihvatanja ili pristanka bit će dostavljeni generalnom sekretaru Vijeća Evrope.
2. Ova Povelja stupa na snagu prvog dana mjeseca po isteku perioda od tri mjeseca poslije datuma kada četiri zemlje članice Vijeća Evrope daju svoj pristanak da budu obavezne po ovoj Povelji, a u skladu s odredbama prethodnog stava.
3. U slučaju kada bilo koja zemlja članica naknadno da svoj pristanak da bude obavezna po ovoj Povelji, Povelja će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi poslije isteka perioda od tri mjeseca od datuma dostavljanja instrumenata ratifikacije, prihvatanja ili pristanka.

Član 16. - Teritorijalna klauzula

1. Svaka država može, u momentu potpisivanja ili prilikom dostavljanja instrumenata ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, odrediti teritorij ili teritorije na koje će se odnositi ova Povelja.
2. Svaka država može, bilo kojeg kasnijeg datuma, putem deklaracije upućene generalnom sekretaru Vijeća Evrope, proširiti primjenu ove Povelje na bilo koji drugi teritorij koji imenuje u toj deklaraciji. Za taj teritorij, Povelja će stupiti na snagu prvog dana mjeseca, počevši od datuma prijema takve deklaracije od strane generalnog sekretara.

3. Svaka deklaracija koja se dostavi u skladu sa prethodna dva stava može, za svaki od teritorija navedenih u skladu sa prethodna dva stava, za svaki od teritorija navedenih u takvoj deklaraciji, biti povučena putem posebnog obavještenja upućenog generalnom sekretaru. Ovaj akt o povlačenju stupit će na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi po isteku perioda od 6 mjeseci, poslije prijema takvog obavještenja od strane generalnog sekretara.

Član 17. - Otkazivanje

1. Svaka od potpisnica može povući svoj pristanak na ovu Povelju u svakom momentu po isteku perioda od 5 godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu državu. U tom smislu, generalnom sekretaru Vijeća Evrope potrebno je dostaviti posebnu izjavu s otkaznim rokom od 6 mjeseci.

Ovakvo otkazivanje neće utjecati na primjenu Povelje u drugim zemljama potpisnicama, pod uvjetom da ni u jednom momentu ne bude manje od 4 zemlje potpisnice Povelje.

2. Svaka od potpisnica može, u skladu s odredbama prethodnog stava, otkazati bilo koji stav Dijela I Povelje koji je prihvatila, pod uvjetom da ostane obavezna po broju i vrsti, članovima predviđenim u članu 12. stav 1. Za svaku potpisnicu koja, otkazavši svoju saglasnost na određeni stav, prestane ispunjavati zahtjeve člana 12., stav 1., smatrat će se da je otkazala i Povelju u cijelosti.

Član 18. – Notifikacije

Generalni sekretar Vijeća Evrope obavijestit će zemlje članice Vijeća o:

- a) Svakom potpisu;
- b) Dostavljanju svakog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka;
- c) Svakom datumu stupanja na snagu ove Povelje, u skladu sa članom 15.;
- d) Svakom obavještenju primljenom u skladu s odredbama člana 12., stav 2. i 3.;
- e) Svakom obavještenju primljenom u skladu s odredbama člana 13.;
- f) Svakom drugom aktu, obavještenju ili saopćenju koje se odnosi na ovu Povelju.

U potvrdu ovog dijela dolje potpisani, koji su za to zakonski ovlašteni, potpisali su ovu Povelju.

Sačinjeno u Strassbourgu, 15.10.1985. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta vjerodostojna, i u po jednom primjerku će biti dostavljena u arhivu Vijeća Evrope. Generalni sekretar Vijeća proslijedit će ovjerene kopije svakoj zemlji članici.

OBJAŠNJENJE EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

- I. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nastala je u okviru Vijeća Evrope. Izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka, pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacrtu kojeg je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi. 15. oktobra 1985. godine Povelja je bila otvorena za pristup potpisivanjem, kao konvencija zemalja članica Vijeća Evrope.
- II. Objasnjenje koje je pripremljeno na osnovu razgovora u okviru Komiteta, i zatim dostavljeno Komitetu ministara Vijeća Evrope, ne predstavlja instrument koji pruža autoritativno tumačenje teksta Povelje, iako može olakšati razumijevanje njenih odredbi.

A. Nastanak Povelje

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja vrhunac niza inicijativa i dugogodišnjeg razmatranja unutar Vijeća Evrope.

Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi putem dokumenta u kojem su objašnjeni principi na koje su se svojim potpisom obavezale sve demokratske države Evrope, predstavljaju dugogodišnju težnju organa lokalne samouprave. Osim toga, već je u prvoj fazi uočeno kako bi se takvim tekstom trebalo osigurati poštivanje onih čije su aktivnosti u biti sporne u odbrani svake lokalne autonomije, to jeste, vlada.

Vijeće Evrope, kao čuvar ljudskih prava i branilac principa demokratske vlasti, predstavljalo je očigledan okvir za izradu i usvajanje takvog instrumenta; tim prije, što je još davne 1957. godine, uspostavljanjem predstavničkog tijela na evropskom nivou, poznatog kao Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)) pokazalo koliko cijeni značaj lokalnih vlasti (Napomena: od 14. januara 1994. godine Stalna konferencija transformirana je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), kao priznanje njenog političkog značaja).

Upravo je CLRAE svojom Rezolucijom 64 (1968.) predložio Deklaraciju principa lokalne autonomije i pozvao Komitet ministara Vijeća Evrope da usvoji Deklaraciju. Ovu inicijativu podržala je i Konsultativna skupština koja je u svojoj Preporuci 615 (1970.) Komitetu ministara predstavila tekst koji se direktno bazira na tekstu Kongresa kojeg su zajednički izradila ta dva tijela. Međutim, predložena Deklaracija imala je poprilično uopćen i sveobuhvatan karakter da bi se poduzela bilo koja odlučna mjera.

Stoga se nova inicijativa, koju je CLRAE pokrenuo 1981. godine, bazirala na fleksibilnijem pristupu. Također je zauzeto stajalište da se jednom neobavezujućom deklaracijom principa ne izražava značaj lokalne autonomije, niti vrsta prijetnji kojima je izložena. Zato se od vlada mora tražiti da preuzmu obaveze koje će morati ispoštovati. Bilo je potrebno ugraditi neophodnu fleksibilnost u smislu uvažavanja razlika među državnim ustavnim rješenjima i tradicijama uprave, i to ne kroz pretjerano ublažavanje uvjeta sadržanih u novim instrumentima, nego kroz omogućavanje vladama da uživaju određeni stepen izbora među odredbama na koje će se obavezati.

Logičan ishod ovog pristupa bio je podnošenje Komitetu ministara nacrtu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u okviru CLRAE rezolucije 126 (1981.), sa zahtjevom da se nacrt usvoji sa Statutom Evropske konvencije.

Komiteet ministara odlučio je da CLRAE Upravnom komitetu za regionalna i lokalna pitanja (CDRM) dostavi prijedloge koji bi bili razmatrani na Petoj konferenciji evropskih ministara nadležnih za lokalnu samoupravu (Lugano, 5.-7. oktobar 1982.). U svojim zaključcima, ministri koji su prisustvovali Konferenciji u Luganu su "smatrali da ovaj nacrt Povelje predstavlja bitan korak ka definiranju principa lokalne autonomije, istovremeno primjećujući rezerve nekih ministara u pogledu potrebe za Poveljom u vidu obavezujuće konvencije, kao i nekih aspekata iz sadržaja Povelje; zamolili Komitet ministara Vijeća Evrope da izda upute Upravnom komitetu za regionalna i lokalna pitanja (CDRM), u kontaktu sa Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, da u nacrt Evropske povelje o lokalnoj samoupravi unese neophodne promjene u skladu sa komentarima vezanim za formu i suštinu utvrđenu u toku Konferencije, kako bi im nacrt bio dostavljen na usvajanje na sljedećoj konferenciji..."

Nakon što je Komitet ministara izdao upute Upravnom komitetu, Komitet je izvršio detaljnu reviziju nacrtu Povelje. U skladu sa zaključcima Konferencije održane u Luganu, predstavnici CLRAE uzeli su učešće u diskusiji.

Tekst nacrtu Povelje koji je prerađen od strane Upravnog komiteta, konačno je dostavljen na Šestu konferenciju evropskih ministara nadležnih za lokalnu upravu, koji su se sastali u Rimu 6.-8. novembra 1984. godine. Nakon što su pregledali tekst, ministri su jednoglasno podržali principe sadržane u tekstu. Što se tiče zakonske forme koju bi Povelja trebala imati, većina ministara izjasnila se za formu konvencije.

U svjetlu mišljenja Konsultativne skupštine i Ministarske konferencije održane u Rimu, Komitet ministara je stoga u junu 1985. godine usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u formi konvencije. Priznajući činjenicu da je inicijativa za usvajanje Povelje potekla od strane Stalne konferencije lokalnih i regionalni vlasti Evrope, odlučeno je da bi Konvencija trebala biti otvorena za pristupanje potpisivanjem 15. oktobra 1985. godine na Dvadesetoj plenarnoj sjednici CLRAE.

B. Opće napomene

Cilj Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je da se ispravi manjkavost zajedničkih evropskih standarda za ocjenu i zaštitu prava lokalnih organa vlasti koji su najbliži građanima, te da se građanima pruži mogućnost efikasnog učešća u donošenju odluka koje utječu na njihov svakodnevni život.

Povelja obavezuje strane na primjenu osnovnih pravila kojima se garantira politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Stoga ona, na evropskom nivou, predstavlja izraz političke volje da se na svim nivoima teritorijalne uprave principima odbrane demokratije da suština, jer od svog osnivanja, Vijeće Evrope smatra svojom dužnošću očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu. U njoj je zaista otjelovljeno uvjerenje da se stepen samouprave, koji uživaju lokalni organi vlasti, može smatrati testom prave demokratije.

Povelja ima tri dijela. Prvi dio sadrži suštinske odredbe koje postavljaju principe lokalne samouprave. U njemu se navodi potreba za ustavnim i zakonskim temeljem lokalne samouprave, zatim se definiira koncept i uspostavljaju principi za karakter i širinu ovlasti na lokalnom nivou. Ostalim članovima štiti se djelokrug lokalnih vlasti, osiguravajući pritom da one uživaju autonomiju u smislu njihove administrativne strukture i pristupa nadležnom osoblju, definirajući uvjete neophodne za izbornu funkciju na lokalnom nivou. Dva osnovna člana imaju za cilj ograničavanje administrativnog nadzora nad aktivnostima lokalnih organa vlasti i osiguravaju da na raspolaganju imaju adekvatna finansijska sredstva, pod uvjetima da se ne umanjuje njihova osnovna autonomija. Ostale

odredbe u ovom dijelu Povelje odnose se na pravo lokalnih organa vlasti na saradnju i formiranje udruženja, kao i na zaštitu lokalne samouprave kroz pravo na korištenje sudsko-pravnih sredstava.

Drugi dio sadrži razne odredbe koje se odnose na opseg obaveza koje su strane preuzele. U skladu sa namjerom da se osigura realna ravnoteža između zaštite osnovnih principa i fleksibilnost koja je neophodna za uzimanje u obzir zakonskih i institucionalnih osobenosti zemalja članica, ovim dijelom se stranama omogućava da razgraniče odredbe Povelje od onih koje su za njih obavezujuće. To je, stoga, kompromis između priznanja činjenice da lokalna samouprava utječe na strukturu i organiziranje same države, što je i najvažnije pitanje za vladu, s jedne strane, i s druge, cilja zaštite minimalnih osnovnih principa koje svaki demokratski sistem lokalne uprave treba poštivati. Osim toga, obaveze strana mogu se naknadno preuzeti, kad god je eliminirana relevantna prepreka.

Po mogućnosti, principi lokalne samouprave postavljeni u Povelji, odnose se na sve nivoe ili kategorije lokalnih organa vlasti u svim zemljama članicama Vijeća Evrope, kao i, *mutatis mutandis*, na teritorijalne organe vlasti na regionalnom nivou. Međutim, kako bi uzele u obzir i posebne slučajeve, stranama je dozvoljeno da isključe određene kategorije vlasti iz okvira Povelje.

Povelja ne predviđa institucionalizirani sistem kontrole njene primjene izvan uvjeta prema kojima su strane obavezne dostaviti relevantne informacije u vezi sa zakonodavnim ili drugim mjerama koje su poduzele u cilju poštivanja Povelje. Uistinu je razmatrana uspostava međunarodnog sistema nadzora analognog sistemu koji se odnosi na Evropsku socijalnu povelju. Međutim, zaključeno je da kompleksna nadzorna mašinerija nije potrebna, s obzirom da prisustvo CLRAE unutar Vijeća Evrope, sa direktnim pristupom Komitetu ministara, osigurava adekvatnu političku kontrolu poštivanja odredbi Povelje.

Zadnji dio teksta sadrži završne odredbe koje su odgovarajuće odredbama koje su obično sadržane u konvencijama utvrđenim pod pokroviteljstvom Vijeća Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu principa lokalne autonomije, kao i jedan od stubova demokracije kojeg Vijeće Evrope, u skladu sa svojom funkcijom, brani i razvija. Stoga se možemo nadati da Povelja predstavlja suštinski doprinos zaštiti i jačanju zajedničkih evropskih vrijednosti.

C. Komentar na odredbe Povelje

Preambula

Preambula pruža mogućnost davanja izjave o osnovnim pretpostavkama sadržanim u Povelji. To su u osnovi:

- vitalni doprinos lokalne samouprave demokraciji, efikasnoj upravi i decentralizaciji vlasti;
- važna uloga lokalnih organa vlasti u izgradnji Evrope;
- potreba da lokalni organi vlasti budu organizirani na demokratski način i da uživaju široku autonomiju.

Član 1.

Članom 1. izražava se opća obaveza strana da poštuju principe lokalne samouprave sadržane u Dijelu I Povelje (članovi od 2. do 11.), u obimu koji je predviđen u članu 12.

Član 2.

Ovim članom predviđa se da bi princip lokalne samouprave trebao biti zagantiran pisanim zakonom.

S obzirom na značaj principa, dalje je poželjno da se to treba postići putem uključivanja principa u osnovni tekst koji se odnosi na organizaciju države, to jeste, ustav. Međutim, uzeto je u obzir da zemlje, u kojima izmjene i dopune ustava može donijeti posebna većina zakonodavnog organa ili cjelokupno stanovništvo putem referendum, možda neće moći preuzeti obavezu da ugrade princip lokalne samouprave u svoj ustav. Također je uzeto u obzir da zemlje koje nemaju pisani ustav, nego ustav u vidu raznih dokumenata i izvora, mogu naići na određene poteškoće, ili čak možda neće biti u mogućnosti uopće preuzeti takvu obavezu.

Također se mora uzeti u obzir i činjenica da je, u zemljama sa federalnim uređenjem, lokalna uprava možda regulirana od strane saveznih država, a ne centralne savezne vlade. Što se tiče država sa federalnim uređenjem, ova Povelja ni na koji način ne utječe na podjelu vlasti i odgovornosti između savezne države i država u njenom sastavu.

Član 3.

Ovim članom utvrđene su osnovne karakteristike lokalne samouprave, onako kako se trebaju shvatiti u smislu ove Povelje.

Stav 1.

Pojam "osposobljenost" odnosi se na ideju da zakonsko pravo na reguliranje i rukovođenje određenim pitanjima od opće važnosti, mora biti popraćeno i efikasnim radom. Uključivanjem fraze "u granicama zakona" priznaje se činjenica da se ovo pravo i mogućnost mogu detaljnije definirati zakonom.

Fraza "na osnovu vlastite odgovornosti" naglašava da lokalni organi ne bi smjeli biti ograničeni samo da djeluju kao predstavnici viših organa vlasti.

Nije moguće precizno definirati koja bi pitanja lokalni organi vlasti trebali regulirati i kojima bi trebali upravljati. Izrazi kao, naprimjer, "lokalna pitanja" i "vlastita pitanja" odbačeni su kao isuviše nejasni za tumačenje. Tradicije zemalja članica u smislu pitanja za koja se smatra da su u ovlasti lokalnih organa razlikuju se u velikoj mjeri. U praksi, mnoga su pitanja i od lokalnog i od državnog značaja, i nadležnost za takva pitanja može se, u različitim vremenskim periodima, razlikovati među zemljama, i čak može biti zajednička među različitim nivoima vlasti. Ograničavanjem lokalnih vlasti na pitanja koja nemaju širi značaj, riskiralo bi se njihovo marginaliziranje. S druge strane, prihvaćeno je da bi države možda željele zadržati određene funkcije na nivou državnih vlasti, kao što je državna odbrana, na primjer. Namjera Povelje je da lokalni organi vlasti imaju širi obim nadležnosti koje se mogu primjenjivati na lokalnom nivou. Takve nadležnosti opisane su u članu 4.

Stav 2.

Prava na samoupravu moraju ostvarivati demokratski formirane vlasti. Ovaj princip u skladu je sa značajem kojeg Vijeće Evrope daje demokratskim oblicima vlasti.

Ovo pravo nameće potrebu za predstavničkom skupštinom sa ili bez podređenih izvršnih tijela, s tim što je također omogućena i direktna demokracija, kada je to predviđeno statutom.

Član 4.

Kao što je to objašnjeno u komentarima na član 3., nije moguće, niti je potrebno da se pokušaju detaljno i tačno nabrojati kompetencije i dužnosti lokalnih vlasti u cijeloj Evropi. Međutim, u ovom članu sadržani su opći principi na kojima bi se trebale bazirati nadležnosti lokalnih organa vlasti, kao i karakter njihovih ovlasti.

Stav 1.

S obzirom da je karakter nadležnosti lokalnih organa vlasti od temeljne važnosti za provedbu lokalne samouprave, osnovne nadležnosti im se ne bi trebale davati na *ad hoc* osnovi, kako zbog jasnoće, tako i zbog pravne sigurnosti, nego bi one trebale biti određene zakonskim putem. Uobičajeno je da se nadležnosti daju ustavom ili aktom kojeg usvaja parlament. Međutim, bez obzira na upotrebu riječi "zakon" u ovom stavu, uzeta je u obzir činjenica da u nekim zemljama može, u smislu efikasnosti, biti poželjno davanje određenih ovlasti od strane parlamenta, kojima se daju konkretne kompetencije, posebno one koje se odnose na detalje ili na pitanja koja zahtijevaju implementaciju, kao rezultat direktiva Evropske zajednice, pod uvjetom da parlament zadrži adekvatne ovlasti nadzora nad vršenjem datih ovlasti. Osim toga, izuzetak se odnosi na zemlje članice Evropske zajednice u onoj mjeri u kojoj se regulativama Zajednice (koje se prema članu 189. Rimskog sporazuma direktno primjenjuju) utvrdi primjena konkretne mjere na određenom nivou uprave.

Stav 2.

Uz kompetencije, koje se određenim nivoima vlasti dodjeljuju zakonom, moguće su i druge potrebe ili mogućnosti djelovanja javnih organa. U slučaju da takve kompetencije imaju posljedice po lokalni nivo, i ako nisu isključene iz općih nadležnosti, u većini zemalja članica, važno je za koncept lokalnih organa vlasti, kao političkih jedinica koje djeluju u okviru svojih ovlasti na promoviranje opće dobrobiti svog stanovništva da imaju pravo na poduzimanje inicijative po tim pitanjima. Opća pravila, prema kojima mogu djelovati u takvim slučajevima, ipak se mogu utvrditi zakonom. U nekim zemljama članicama, međutim, lokalni organi vlasti moraju biti u mogućnosti pozvati se na zakonske ovlasti za poduzimanje određenih mjera. Veće diskrecijsko pravo, izvan konkretnih nadležnosti, može se dati lokalnim organima vlasti prema sistemu čije je postojanje u tom obliku predviđeno u stavu 2. člana 4.

Stav 3.

U ovom stavu naglašava se opći princip prema kojem bi postojanje javnih nadležnosti trebalo biti decentralizirano. Ovaj princip naveden je nekoliko puta u kontekstu Vijeća Evrope, a posebno u zaključcima Lisabonske konferencije evropskih ministara nadležnih za lokalnu samoupravu, održane 1977. godine. To podrazumijeva da, ukoliko veličina zadatka ili njegov karakter ne zahtijevaju djelovanje na širem teritoriju ili postoje prevladavajuće potrebe za efikasnošću ili ekonomičnošću, zadatak bi se, u suštini, trebao povjeriti vlastima na najnižem lokalnom nivou.

Međutim, ova klauzula ne podrazumijeva uvjet za sistematskom decentralizacijom funkcija na takve lokalne organe vlasti koji, zbog svog karaktera i veličine, mogu ostvariti jedino ograničene zadatke.

Stav 4.

Ovaj stav odnosi se na problem podudaranja nadležnosti. U interesu jasnoće i izbjegavanja bilo koje tendencije ka progresivnom gubljenju nadležnosti, nadležnost bi trebala biti potpuna i isključiva. Međutim, komplementarne aktivnosti različitih nivoa vlasti neophodne su u određenim oblas-

tima, i važno je da u tim slučajevima intervencije državnih ili regionalnih organa vlasti budu u skladu sa jasnim zakonskim odredbama.

Stav 5.

Zbog svoje administrativne strukture i poznavanja lokalnih uvjeta, lokalni organi vlasti mogu vršiti određene funkcije, za šta konačna odgovornost leži na organima vlasti iznad lokalnog nivoa. Međutim, kako takvo davanje nadležnosti ne bi bilo u suprotnosti sa neovisnošću na lokalnom nivou, važno je da lokalnim organima vlasti, kada je to moguće, bude dozvoljeno da uzmu u obzir stanje na lokalnom nivou prilikom preuzimanja datih kompetencija. Uzeta je, međutim, u obzir potreba da jedinstveni propisi ne bi trebali ostaviti prostor za davanje diskrecijskog prava na lokalnom nivou, s obzirom na određene djelatnosti, kao što je, na primjer, izdavanje ličnih dokumenata.

Stav 6.

Dok se stavovi od 1. do 5. odnose na pitanja koja spadaju u domen nadležnosti lokalnih organa vlasti, stav 6. odnosi se na pitanja iz domena nadležnosti tih organa vlasti, kao i na pitanja izvan tog domena, ali koja se naročito na njih odnose. Tekst predviđa da način i vrijeme konsultacija lokalnim organima vlasti trebaju pružiti stvarnu mogućnost da vrše utjecaj, pritom priznajući da izuzetne okolnosti mogu imati prednost u pogledu konsultacija, posebno u hitnim situacijama. Konsultacije bi se trebale voditi direktno sa zainteresiranim organom ili organima vlasti, ili indirektno, kroz njihova udruženja u slučaju da postoji nekoliko zainteresiranih organa vlasti.

Član 5.

Prijedlozi za promjenama njihovih djelokruga, čije spajanje sa djelokruzima drugih organa predstavlja ekstremni slučaj, imaju očigledno temeljni značaj za lokalne organe vlasti i građane na čijoj su usluzi. Iako se u mnogim zemljama smatra nerealnim očekivati od lokalnog organa vlasti da ima ovlasti staviti veto na takve promjene, od osnovnog značaja su prethodne konsultacije, bilo direktne ili indirektno. Referendum će, vjerovatno, pružiti odgovarajući temelj za takva izjašnjenja, s tim što u većem broju zemalja referendum nije zakonski reguliran. U slučaju da zakonske odredbe ne predviđaju obavezan referendum, mogući su i drugi oblici izjašnjenja.

Član 6.

Stav 1.

Tekst ovog stava ne odnosi se na opće formiranje lokalnih organa vlasti i njihovo vijeće, nego na način organiziranja njihovih administrativnih službi. Iako zakoni na državnom ili regionalnom nivou mogu utvrditi određene principe organizacije, lokalni organi vlasti moraju biti u mogućnosti da odrede vlastite strukture uprave koje će uzeti u obzir okolnosti na lokalnom nivou, kao i administrativnu efikasnost. Ograničeni uvjeti sadržani u zakonima na državnom i regionalnom nivou u vezi sa, na primjer, uspostavom određenih komisija ili stvaranjem određenih administrativnih pozicija, su prihvatljivi, ali ovo ne bi trebala biti u velikoj mjeri rasprostranjena praksa, kako se ne bi nametnula kruta organizacijska struktura.

Stav 2.

Osim odgovarajuće rukovodne strukture, važno je za efikasnost lokalnih organa vlasti da budu u mogućnosti zaposliti i zadržati osoblje čiji kvalitet odgovara nadležnostima organa vlasti. Ovo sas-

vim jasno u velikoj mjeri ovisi o mogućnosti lokalnih organa vlasti da ponude, u dovoljnoj mjeri, povoljne uvjete službe.

Član 7.

Ovaj član ima za cilj osigurati da izabrani predstavnici ne budu ometani u radu određenim mjerama treće strane u obavljanju svojih funkcija, i da neke kategorije osoba ne budu spriječene u kandidiranju čisto materijalnim razlozima. Materijalna nadoknada uključuje određenu finansijsku nadoknadu troškova prilikom vršenja određenih funkcija i, kada je to odgovarajuće, nadoknadu za gubitak prihoda i naročito u slučaju vijećnika izabranih za rad u izvršnim organima angažiranim na puno radno vrijeme, nadoknade i odgovarajuću socijalnu zaštitu. U duhu ovog člana također bi bilo razumno očekivati odredbu kojom se regulira ponovno zapošljavanje na prethodnim radnim mjestima, onih koji su preuzeli dužnost sa punim radnim vremenom, po završetku njihovog mandata.

Stav 3.

Ovim stavom određuje se da se smjenjivanje s izabrane funkcije na lokalnom nivou treba isključivo bazirati na objektivnim zakonskim kriterijima, a ne na *ad hoc* odlukama. Ovo znači da će slučajevi nekompatibilnosti biti utvrđeni zakonskim putem. Međutim, postoje slučajevi čvrsto ukorijenjenih, nepisanih zakonskih principa za koje se smatra da pružaju adekvatne garancije.

Član 8.

Ovaj član odnosi se na nadzor koji viši nivoi vlasti vrše nad aktivnostima lokalnih organa vlasti. Njime se osobama ne omogućava da pokrenu sudski postupak protiv lokalnih organa vlasti, niti se odnosi na imenovanje i aktivnosti ombudsmena, niti drugih službenih tijela koja imaju istražnu ulogu. Odredbe su, prije svega, relevantne za proces nadzora koji je povezan sa *kontrolom nadzora* koja je već dugo tradicija u više zemalja. Stoga se odnose na sljedeće, kao što je, na primjer, potreba za prethodnim ovlastima djelovanja ili potvrdom da će oni stupiti na snagu, kao i ovlasti za poništenje odluka lokalnih organa vlasti, računovodstvene kontrole, itd.

Stav 1.

Stavom 1. predviđa se potreba za adekvatnim zakonskim osnovom za nadzor, čime se isključuje *ad hoc* procedura za nadzor.

Stav 2.

Administrativni nadzor bi trebao biti povezan sa pitanjem legaliteta aktivnosti lokalnih organa vlasti, a ne njihove prikladnosti. Jedan poseban, ali ne jedini izuzetak napravljen je u slučaju datih zadataka kada organ vlasti koji daje ovlasti želi vršiti određeni nadzor nad načinom izvršenja tog zadatka. Ovo, međutim, ne smije rezultirati sprečavanjem lokalnih organa vlasti da imaju određeni stepen diskrecijskog prava, predviđenog u stavu 5. člana 4.

Stav 3.

Tekst je zasnovan na ideji, koja proizilazi iz principa "proporcionalnosti" na osnovu kojeg je organ koji vrši kontrolu prilikom izvršenja svojih prava obavezan koristiti metod koji utječe na lokalnu autonomiju, u najmanjoj mjeri, dok istovremeno postiže željeni rezultat.

S obzirom da je pristup pravnim lijekovima u slučaju nepravilnog vršenja nadzora i kontrole reguliran članom 11., ne smatra se da su precizne odredbe o uvjetima i načinu intervencije u konkretnim situacijama od osnovnog značaja.

Član 9.

Zakonske ovlasti za obavljanje određenih funkcija su beznačajne ukoliko su lokalnim organima oduzeta finansijska sredstva neophodna za obavljanje tih funkcija.

Stav 1.

Ovim stavom nastoji se osigurati da lokalnim organima vlasti neće biti oduzeta sloboda utvrđivanja prioriteta u potrošnji.

Stav 2.

Princip je da treba postojati adekvatan odnos između finansijskih sredstava koja stoje na raspolaganju lokalnim organima vlasti i zadataka koje obavljaju. Ovaj odnos naročito je važan za djelatnosti koje su im posebno dodijeljene.

Stav 3.

Vršenje političkog izbora prilikom procjene prioriteta službi čije troškove snose lokalni poreski obveznici ili korisnici usluga predstavlja temeljnu obavezu izabranih predstavnika na lokalnom nivou. Prihvaćeno je da se državnim ili regionalnim zakonima mogu postaviti ograničenja na ovlasti lokalnih organa za oporezivanje; međutim, njima se ne smije spriječiti efikasno funkcioniranje procesa lokalne odgovornosti.

Stav 4.

Određeni porezi ili izvori finansiranja lokalnih organa vlasti, po svojoj prirodi ili iz praktičnih razloga, u prosjeku ne prate posljedice inflacije i druge ekonomske faktore. Preveliko oslanjanje na takve poreze ili izvore može lokalnim organima vlasti nametnuti poteškoće, s obzirom da su troškovi pružanja usluga pod direktnim utjecajem evolucije ekonomskih faktora. Međutim, prepoznata je činjenica da čak i u slučaju relativno dinamičnih izvora prihoda ne mora postojati automatska veza između kretanja troškova i dotoka sredstava.

Stav 6.

U slučaju da su preraspoređena sredstva data prema posebnim, zakonski utvrđenim kriterijima, odredbe ovog stava će se ispoštovati ako se sa lokalnim organima vlasti vode konsultacije u toku pripreme relevantnog zakona.

Stav 7.

Daju se prednosti višenamjenskim državnim dotacijama koje lokalni organi vlasti usmjeravaju u programe prema vlastitom izboru, ili čak dotacije za određeni sektor sa stajališta slobode djelovanja lokalnih organa vlasti u odnosu na namjenske dotacije koje se usmjeravaju za konkretne projekte. Bilo bi nerealno očekivati da se sve namjenske dotacije zamijene općim, posebno kada se radi o velikim kapitalnim ulaganjima, s tim što će prekomjerno pribjegavanje takvim dotacijama u ozbiljnoj mjeri ograničiti slobodu lokalnih organa vlasti na utvrđivanje prioriteta troškova. Međutim, dio ukupnih sredstava koja predstavljaju dotacije u znatnoj mjeri se razlikuje od zemlje do zemlje. Veća razlika između dotacije namijenjene za konkretne projekte, u odnosu na

nenamjenske dotacije, može se smatrati razumno, u slučaju da dotacije u cijelosti predstavljaju relativno beznačajan dio ukupnih prihoda.

Drugom rečenicom iz stava 7. člana 9. nastoji se izbjeći mogućnost da se namjenskom dotacijom podriva sloboda u donošenju odluke lokalnih organa vlasti u okviru njihovih nadležnosti.

Stav 8.

Bitno je za lokalne organe vlasti da imaju mogućnost uzimanja zajma za finansiranje kapitalnih ulaganja. Mogući izvori takvih sredstava uvijek će ovisiti o strukturi tržišta kapitala svake zemlje; procedure i uvjeti za pristup takvim izvorima mogu se utvrditi zakonskim putem.

Član 10.

Stav 1.

Ovaj stav odnosi se na saradnju između lokalnih organa vlasti na osnovu funkcioniranja, posebno u cilju traganja za većom efikasnošću kroz zajedničke projekte ili rješavanja zadataka koji prevazilaze kapacitete jednog organa vlasti. Takva saradnja može imati formu stvaranja konzorcija ili federacije organa vlasti, iako zakonski okvir za formiranje takvih tijela može biti utvrđen zakonskim putem.

Stav 2.

Stav 2. odnosi se na udruženja čiji su ciljevi općiji od osnovnih pitanja sadržanih u stavu 1. i koja obično nastoje predstavljati sve lokalne organe vlasti posebne vrste ili vrsta, na regionalnom ili državnom osnovu. Međutim, pravo na pripadanje udruženjima takve vrste ne podrazumijeva priznavanje bilo kojeg udruženja od strane državnih organa vlasti, kao pravovaljanog sugovornika.

U zakonodavstvu ove vrste Vijeća Evrope, normalno je da pravo na pripadanje udruženjima na državnom nivou bude popraćeno pravom na pripadanje međunarodnim udruženjima, od kojih je jedan broj aktivan na promoviranju evropskog jedinstva u skladu sa ciljevima utvrđenim u Statutu Vijeća Evrope.

Međutim, članom 10.2. svim zemljama članicama ostavlja se mogućnost izbora sredstava, zakonodavstva ili bilo čega drugog čime se ovaj princip uvodi u praksu.

Stav 3.

Direktna saradnja sa lokalnim organima vlasti iz drugih zemalja također bi trebala biti dozvoljena, iako način saradnje mora biti u skladu sa zakonskim pravilima koja su na snazi u svim zemljama i odvijati se unutar okvira ovlasti datih organa.

Odredbe Evropske opće konvencije o međunarodnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (21. maj 1980., ETS br. 106.) u ovom pogledu su naročito važne, iako neki vidovi saradnje ne moraju biti ograničeni na određena područja.

Član 11.

Pribjegavanje pravnim lijekovima podrazumijeva pristup lokalnih organa vlasti:

- a. propisno uspostavljenom sudu, ili

- b. jednakom, neovisnom, zakonskom tijelu koje ima ovlasti da presudi i da savjet u vezi sa rješenjem u pogledu toga da li je bilo koja mjera, propust, odluka ili drugi upravni akt u skladu sa zakonom.

Primjer postoji u jednoj zemlji u kojoj je moguća primjena vanrednog pravnog lijeka koji se naziva zahtjevom za obnavljanjem postupka, iako odluke donesene u upravnom postupku ne podliježu redovnom apelacionom postupku. Ovaj pravni lijek moguć je ako je odluka jasno donesena na osnovu nekorektne primjene zakona, u skladu je s uvjetima iz ovog člana.

Član 12.

Formuliranjem principa lokalne samouprave u Dijelu I Povelje pokušala se smanjiti velika razlika između pravnih sistema i struktura lokalne uprave u zemljama članicama Vijeća Evrope. Ipak, uzeta je u obzir činjenica da se vlade mogu i dalje suočavati s ustavnim ili praktičnim preprekama, zbog kojih nisu u mogućnosti pristupiti određenim odredbama ove Povelje.

U skladu s tim, ovim se članom usvaja "obavezan centralni" sistem koji je prvi put uspostavljen Evropskom socijalnom poveljom, i koji propisuje da se od strana potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi traži da potpisom prihvate barem dvadeset od trideset principa iz Dijela I Povelje, uključujući barem deset od četrnaest glavnih osnovnih principa. Međutim, s obzirom da je i dalje konačan cilj poštivanje svih odredbi Povelje, stranama je omogućeno da pristupe novim obavezama kada im to bude moguće.

Član 13.

U principu, uvjeti postavljeni u Dijelu I Povelje odnose se na sve kategorije ili nivoe lokalne vlasti u svakoj zemlji članici. Potencijalno se također odnose na regionalne organe vlasti tamo gdje one postoje. Međutim, posebna zakonska forma ili ustavni status određenih regiona (posebno zemlje članice federacija) mogu unaprijed isključiti mogućnost da podliježu istim uvjetima kao i lokalni organi vlasti. Osim toga, u jednoj ili dvije zemlje članice postoji kategorija lokalnih vlasti koje zbog svojih niskih nivoa imaju samo uzgredne ili konsultativne funkcije. Kako bi se uzeli u obzir takvi izuzeci, članom 13. dozvoljeno je stranama da isključe određene kategorije vlasti iz okvira Povelje.

Član 14.

Cilj ovog člana je da omogući praćenje primjene Povelje u zemljama koje su Povelji pristupile kroz stvaranje obaveze na strani države, da dostavi relevantne informacije generalnom sekretaru Vijeća Evrope. U situaciji kada ne postoji posebno tijelo koje je odgovorno za nadzor nad implementacijom Povelje, naročito je važno da informacije budu dostupne generalnom sekretaru u vezi sa svim promjenama zakona ili drugim mjerama koje imaju snažan efekt na lokalnu autonomiju, kako je opisano u Povelji.

Član 15. – 18.

Završne odredbe sadržane u članovima 15. do 18. baziraju se na završnim odredbama sadržanim u konvencijama i sporazumima koji su zaključeni u okviru Vijeća Evrope.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (96) 3
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O BUDŽETSKOM DEFICITU LOKALNIH ORGANA VLASTI
I PREVELIKOM ZADUŽIVANJU

(usvojena od strane Komiteta ministara 15. februara 1996. godine
na 55. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara Vijeća Evrope, u skladu s odredbama iz člana 15. (b) Statuta Vijeća Evrope,

S obzirom da je cilj Vijeća Evrope da se postigne veći stepen jedinstva među članicama Vijeća u cilju zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu i omogući ekonomski i društveni napredak članica Vijeća, te da je jedan od načina ostvarenja ovog cilja poduzimanje zajedničkih mjera u pravnoj i administrativnoj oblasti;

Imajući na umu da je članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđeno da "lokalni organi vlasti imaju pravo, unutar svojih ekonomskih programa na državnom nivou, na adekvatna finansijska sredstva u njihovom vlasništvu, koja mogu trošiti slobodno u okviru svojih ovlasti";

Imajući na umu da je u svojoj Preporuci br. R (92) 5 o posuđivanju sredstava od strane lokalnih i regionalnih organa vlasti Komitet ministara preporučio da vlade zemalja članica Vijeća Evrope razmotre, s jedne strane, u kojoj mjeri je prikladno, posebno u slučajevima prouzrokovanim potrebom za provedbom državne monetarne politike, postavljanje ograničenja na iznos kratkoročnog duga (naime, posuđivanje na manje od godinu dana) i, s druge strane, da razmotre potrebu za ograničenjem ukupnog iznosa dugoročnih i kratkoročnih zajmova ugovorenih od strane lokalnih i regionalnih vlasti, samo ako su takvi zajmovi dio općeg programa smanjenja javnih rashoda;

S obzirom da će se u onim zemljama članicama Vijeća Evrope koje su uspostavile opći prag za javne rashode takvo ograničenje obavezno odraziti na najviši nivo zaduženja lokalnih organa vlasti;

S obzirom da se posuđivanjem sredstava od strane javnog sektora dugoročno povećava poresko opterećenje, osim ukoliko inflacija nije visoka, te s obzirom da pretjerano zaduživanje može na kraju dovesti do neprihvatljivog smanjenja proporcije budžeta koji se odnosi na tekuće javne usluge;

S obzirom da je u određenom broju evropskih zemalja cjelokupno finansijsko opterećenje dostiglo nivo koji se smatra gornjom granicom;

S obzirom da svi kapitalni troškovi vode ka novim troškovima upravljanja dugom i troškovima otplate duga;

S obzirom da banke ponekad primoravaju lokalne organe vlasti, za koje se smatra da su izloženi riziku, da pristanu na uvjete posuđivanja kojima se umanjuje njihova sloboda rukovođenja i koji mogu dovesti do pretjeranih finansijskih opterećenja;

Smatrajući da se lokalni organi vlasti trebaju suzdržavati od finansiranja svojih kapitalnih rashoda putem svih finansijskih instrumenata manje ili više spekulativne prirode, zbog potencijalnih rizika u sukobu sa javnim interesom;

Uzimajući u obzir sve veću ulogu lokalnih organa vlasti u državnoj ekonomiji, njihovo sve veće učešće u pružanju podrške razvoju ekonomije na lokalnom nivou, posebno u toku nepovoljnog perioda ekonomskog ciklusa koji obavezno podrazumijeva i znatne finansijske rizike, periodično pretjeranu konkurenciju između lokalnih organa vlasti koji nastoje povećati svoj ekonomski nivo i poboljšati svoj položaj bez uvijek dovoljno velikog obzira prema prihodima u odnosu na takve rashode i obavezama lokalnih organa vlasti pod posebnim pomoćnim budžetima ili prema mješovitim poduzećima u kojima lokalni organi vlasti imaju interes;

Uzimajući u obzir da posebni vidovi kontrole nadzornih organa mogu u manjoj mjeri biti striktni, ako su jasno uspostavljeni opći principi koji se odnose na dug;

Uzimajući u obzir prikladnost uvođenja nekoliko preventivnih pravila u cilju poštivanja principa subsidijarnosti i izbjegavanja pretjeranog zaduživanja koje bi moglo ugroziti finansijsku autonomiju lokalnih organa vlasti i željenu mogućnost konstantnog razvoja;

Preporučuje da vlade zemalja članica Vijeća Evrope, u saradnji sa lokalnim organima vlasti i na osnovu smjernica utvrđenih u dodatku, uspostave odgovarajući plan za izbjegavanje pretjeranog zaduživanja.

Dodatak uz Preporuku br. R (96) 3

Smjernice o mjerama koje će biti poduzimane kako bi se izbjeglo pretjerano zaduživanje kojim bi se ugrozilo finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti:

1. Kako bi se pomoglo lokalnim organima vlasti da provode kvalitetniju kontrolu nad nivoom svog zaduživanja, zemlje članice Vijeća Evrope trebale bi utvrditi plan koji će ponuditi neophodne uvjete za sprečavanje prelaska kritičnog praga zaduživanja.
2. Također bi mogle uvesti i pokazatelje, te redovno osiguravati podatke na državnom nivou kojim će se omogućiti lokalnim i regionalnim organima vlasti da lakše ocijene uobičajene nivoe zaduživanja, bez ometanja njihove operativne efikasnosti i autonomije. Pokazatelji bi, na primjer, mogli obuhvatiti brojke koje se odnose na:
 - i. odnos između tereta duga i radnog kapitala;
 - ii. odnos između duga i vlastitih sredstava;
 - iii. ukupan iznos garancija koje su lokalni organi vlasti u stanju osigurati;
 - iv. maksimalnu garanciju koju lokalni organi vlasti mogu ponuditi jednom zajmoprincu, odnosno za jednu operaciju.
3. U zemljama članicama Vijeća Evrope koje su utvrdile ciljeve općeg javnog zaduživanja (na primjer, zemlje članice Evropske unije koje žele sudjelovati u monetarnoj uniji dogovorile su se da zadrže javni dug do 60% od ukupnog društvenog proizvoda), nadležni organi bi trebali dovesti učinak na maksimalan nivo zaduživanja lokalnih organa vlasti.
4. Otplata posuđenih iznosa ne bi trebala biti vezana za indeks, osim u konkretnim situacijama koje se odnose na ekonomske sisteme u tranziciji u kojima je takvo povezivanje s indeksom jedinici mogući način dobivanja dugoročnih zajmova za finansiranje kapitalnih izdataka.

5. Nadležni organi bi trebali jasno navesti posljedice u slučaju da lokalni organi vlasti nemaju plaćenu moć.
6. Ako se unutar državne monetarne politike ograničenja na iznos kratkoročnih zaduživanja lokalnih organa vlasti (manje od godinu dana) pokažu potrebnim, najviše granice moraju biti utvrđene ili u vezi s ukupnim dugom lokalnih organa vlasti ili u vezi sa njihovim ukupnim operativnim budžetom; država bi trebala poduzeti sve neophodne mjere kako bi osigurala da takvo zaduživanje ne bude prouzrokovano nepoštivanjem rokova za prijenos sredstava lokalnim organima vlasti, posebno u slučajevima u kojima lokalni organi vlasti moraju položiti višak gotovinskih sredstava u centralno tijelo.
7. Pristup lokalnih organa vlasti "finansijskim derivatima" koji ne predstavljaju brzu transakciju nego odgovaraju vremenski određenoj kupovini ili prodaji sa cijenom koja se utvrđuje na samom početku, treba biti striktno reguliran zbog znatnih finansijskih rizika na strani poreskih obveznika zbog transakcija, kao i zbog toga što lokalni organi vlasti nemaju ulogu u finansijskim špekulacijama.
8. Svaka finansijska obaveza ili garancija bilo koje vrste koja se daje mješovitim poduzećima, tijelima ili udruženjima u kojima lokalni organi vlasti imaju interes i koja bi mogla rezultirati vanbudžetskim finansijskim troškovima, trebala bi se opisati u posebnom izvještaju koji se dostavlja uz budžetsku dokumentaciju; izjava o neizmirenom dugu po zajmovima koje su ugovorili lokalni organi vlasti, kao i rokovi otplate, koji bi također trebali biti priloženi.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (2000) 14
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
U VEZI S OPOREZIVANJEM NA LOKALNOM NIVOU, FINANSIJSKOM
IZJEDNAČAVANJU I DOTACIJAMA ZA LOKALNE ORGANE VLASTI

(usvojena od strane Komiteta ministara 6. septembra 2000. godine
na 719. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, u skladu s odredbama člana 15. (b) Statuta Vijeća Evrope,

Smatrajući da je cilj Vijeća Evrope da postigne veći stepen jedinstva među svojim članicama, u cilju zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu, da omogući ekonomski i društveni napredak svojih članica, i da se ovaj cilj može ostvariti, između ostalog, usvajanjem zajedničkih mjera u ekonomskoj, društvenoj, pravnoj i administrativnoj oblasti;

Smatrajući da lokalna samouprava podrazumijeva određeni stepen finansijske autonomije;

Smatrajući da odredbe iz člana 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usvojena kao međunarodni ugovor dana 15. oktobra 1985. godine, i koju je do sada ratificirala velika većina zemalja članica Vijeća Evrope;

Uzimajući u obzir Preporuku 79 (2000) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi (CLRAE), usvojenu u kontekstu praćenja primjene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja se odnosi na finansijska sredstva lokalnih organa vlasti u vezi sa njihovom nadležnošću;

Uzimajući u obzir Mišljenje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi (CLRAE) 14 (2000);

Smatrajući da oporezivanje na lokalnom nivou, mehanizmi za finansijsko izjednačavanje i državne dotacije trebaju biti prilagođeni potrebama lokalnih zajednica kako bi se učinila optimalnom efikasnost i aktivnost organa vlasti u toku primjene pravila i kodeksa ponašanja na državnom nivou;

Smatrajući da rješenja finansijskih problema lokalnih organa vlasti trebaju biti prilagođena osobenostima svake države koja, između ostalog, proističu iz strukture države, njene teritorijalne organizacije, podjele vlasti između različitih nivoa i tradicija;

Smatrajući da promjene koje su se dogodile od njenog usvajanja opravdavaju zamjenu Preporuke br. R (91) 4 Komiteta ministara zemljama članicama Vijeća Evrope o izjednačavanju sredstava između lokalnih organa vlasti ovom Preporukom;

Preporučuje vladama zemalja članica Vijeća Evrope:

1. Da osiguraju pravičnu raspodjelu javnih finansijskih sredstava između različitih nivoa vlasti, uzimajući u obzir nadležnost koja je data svakom nivou, i njihov razvoj;
2. Da garantiraju lokalnim organima vlasti sistem finansiranja svojih troškova koji se bazira na sljedećim principima:
 - sredstva lokalnih organa vlasti i njihova dodjela moraju biti u saglasnosti sa potrebom za efikasnim obavljanjem dužnosti iz okvira njihove nadležnosti;
 - najveći dio dobijenih sredstava, kao i vlastitih sredstava, ne smije predstavljati namjenska sredstva;

- lokalni organi vlasti imaju pravo, unutar ekonomske politike na državnom nivou, samostalno prikupljati adekvatna sredstva; potrebno je zadržati mogućnost zdrave konkurencije u nivou oporezivanja, i pritom izbjegavati štetnu poresku konkurenciju;
 - iznos državnih dotacija mora biti pravičan i predvidiv;
 - sistem finansiranja mora u cijelosti biti u saglasnosti s ograničenjima državne ekonomske politike.
3. Da izvrše reviziju – ukoliko je to neophodno – zakonskog i administrativnog okvira za lokalno oporezivanje, finansijsko izjednačavanje i dotacije lokalnim organima vlasti, imajući na umu, između ostalog, smjernice izdate uz ovu Preporuku, kao i druge načine ostvarenja raspodjele dotacija koji su pravedni i potiču poboljšanje usluga, kao i njihovo efikasno pružanje;
 3. Da uključe izabrane predstavnike na lokalnom nivou u debatu na temu reformi koje će se poduzimati u toj oblasti, kao i mehanizama za provedbu reformi.

Dodatak uz Preporuku br. R (2000) 14

Smjernice za lokalno oporezivanje, finansijsko izjednačavanje i dotacije koje se daju lokalnim organima vlasti

1. Smjernice u vezi sa lokalnim oporezivanjem

a. Nivo poreza i prihoda

Finansijska autonomija lokalnih organa vlasti podrazumijeva nivo vlastitih sredstava koji odgovara njihovim nadležnostima, u skladu s ustavom ili zakonom. U biti, najvažniji vlastiti prihod treba biti prihod od poreza u vezi s kojim je potreban i određeni stepen fiskalne decentralizacije.

Da bi se utvrdio takav nivo, moguće je koristiti sljedeće parametre:

- odnos između nivoa poreskih prihoda lokalnih organa vlasti i ukupnih poreskih prihoda zemlje;
- odnos između poreskih prihoda na lokalnom nivou i ukupnih prihoda na lokalnom nivou;
- iznos poreskih prihoda u poređenju s iznosom dotacija (općih i namjenskih) koje daju državni i drugi javni organi vlasti.

Kada se smatra da je stepen fiskalne decentralizacije nizak na osnovu ovih parametara, države bi trebale skupa sa lokalnim organima vlasti preispitati mjere koje će omogućiti povećanje proporcije vlastitih i zajedničkih poreskih prihoda lokalnih organa vlasti, bez povećanja glavnog fiskalnog pritiska.

b. Struktura oporezivanja na lokalnom nivou

Struktura oporezivanja na lokalnom nivou trebala bi ispunjavati sljedeće uvjete:

- pravedna raspodjela poreskog opterećenja prema platežnoj sposobnosti poreskih obveznika;

- odgovarajuće ubiranje poreza i niski administrativni troškovi koji proizilaze iz poštivanja zakonskih obaveza;
- transparentnost poreskog opterećenja fizičkih osoba i poduzeća (ovo je preduvjet za efikasnu raspodjelu sredstava prema izboru građana);
- pravo lokalnih organa vlasti na promjenu stopa poreza koje oni ubiru – gdje je to moguće, unutar unaprijed utvrđenih poreskih grupa;
- razlika u poreskim stopama između raznih organa vlasti ne bi trebala biti prevelika, osim ukoliko nije opravdana faktorima kao, na primjer, različit nivo usluga;
- niske negativne ekonomske distorcije (minimalan učinak na rast i ekonomsku strukturu općine), demografske distorcije (fiskalna struktura ne bi smjela stimulirati migracije) i socijalne distorcije (ne bi smjele dalje slabiti ugrožene socijalne kategorije);
- nivo porasta cijena kojim se omogućava podešavanje poreskih prihoda prema procjeni troškova.

Ove uvjete moguće je zadovoljiti i kroz sistem koji se bazira na vlastitim porezima i kroz sistem koji se bazira na kombinaciji vlastitih i zajedničkih poreza; u tom slučaju udio koji se daje lokalnim organima vlasti definira se zakonom.

2. Smjernice za finansijsko izjednačavanje

Značajan nivo finansijskog izjednačavanja neophodan je uvjet fiskalne decentralizacije i jakih lokalnih vlasti. Istovremeno, on može značajno doprinijeti i postizanju ciljeva ekonomske stabilnosti i uspjehu politike u cilju uravnoteženog teritorijalnog razvoja.

a. *Metodi ocjene potreba potrošnje u cilju izjednačavanja*

Prilikom ocjene potreba potrošnje, potrebno je dati prednost kriterijima:

- koji su objektivni i nad kojima organi vlasti nemaju direktnu kontrolu;
- kojima se ne utječe na slobodu izbora koju uživaju lokalni organi vlasti u okviru raspoloživih sredstava;
- kojima se ne kažnjavaju lokalni organi vlasti koji nastoje reorganizirati sistem upravljanja svojim uslugama u cilju poboljšanja efikasnosti i kojima se ne stvaraju nenamjerni poticaji za određene aktivnosti koje su u suprotnosti sa ciljevima lokalne odgovornosti i efikasnosti u pružanju usluga;
- kojima se uzimaju u obzir, koliko god je to moguće, demografske, geografske, socijalne i ekonomske karakteristike koje dovode do razlika u izdacima.

Formule koje se koriste prilikom ocjene potreba potrošnje trebale bi zadovoljiti sljedeće uvjete:

- procjena svakog pokazatelja trebala bi se vršiti na osnovu objektivnih dokaza o varijacijama u potrošnji koje proizilaze iz varijacija tih indikatora;
- s obzirom da procjena potreba ipak obuhvata i vrijednosnu procjenu značaja koji se pridodaje raznim pokazateljima potreba, potrebno je identificirati i ocijeniti rezultate takvih procjena u konsultacijama sa predstavnicima lokalnih organa vlasti ili njihovim udruženjima;
- formule (modeli) za procjenu potreba trebale bi biti što je moguće jednostavnije, kako bi se promoviralo razumijevanje i odgovornost, s tim da budu dovoljno kompletne i precizne, kako bi bile i pouzdane;

- formule za procjenu potreba trebale bi biti što više stabilne, tako da su lokalni organi vlasti u mogućnosti da naprave dugoročne prognoze, te da promjene procijenjenih potreba odražavaju prave promjene stanja lokalnih organa vlasti.

b. *Mehanizmi finansijskog izjednačavanja*

Vlade bi trebale periodično verificirati funkcioniranje svojih sistema za izjednačavanje, i preispitati skupa sa lokalnim organima vlasti, poboljšanja koja je moguće napraviti u cilju korekcije štetnih posljedica nejednake raspodjele sredstava i uvjeta potrošnje i davanje lokalnim organima vlasti prave slobode izbora u oblastima iz njihove nadležnosti.

Ti sistemi trebali bi biti koncipirani tako da mogu barem djelimično izjednačiti fiskalnu moć lokalnih organa vlasti kako bi im omogućili, ukoliko to žele, da pružaju općenito sličan obim i nivo usluga uporedo sa naplatom slične stope lokalnih poreza.

Međutim, potrebno je osigurati da, izjednačavanjem finansijskog kapaciteta poticanjem lokalnih organa vlasti u praksi oni pružaju isti nivo usluga ili primjenjuju iste stope poreza, ne podrivajući lokalnu autonomiju.

Finansijsko izjednačavanje ne smije obeshrabriti lokalne organe vlasti u pogledu utvrđivanja poreske osnovice i efikasne naplate poreza.

Finansijsko izjednačavanje potreba potrošnje bi trebalo uzeti u obzir, koliko god je to moguće, aktivnost lokalnih organa vlasti.

Odgovarajuće informacije bi se trebale dati lokalnim organima vlasti u vezi sa funkcioniranjem sistema izjednačavanja, s obzirom da lokalni organi vlasti ne mogu prihvatiti sistem koji im je nepoznat ili ga ne razumiju.

Također je potrebno izabrati mehanizme dobrovoljne preraspodjele određenih lokalnih poreza; ti mehanizmi mogu se uvesti posebno u urbane sredine, kao i između gradskih zona i prigradskih općina.

Općenito, manja je vjerovatnoća da će izjednačavanje putem dotacija stvoriti loš odnos između mjesnih zajednica; međutim, tamo gdje lokalni fiskalni kapacitet varira u tolikoj mjeri da se utvrđeni nivo izjednačavanja sredstava ne može postići samo kroz vladine dotacije, možda bi bilo korisno razmotriti i rješenja kojima se podrazumijeva zajednička raspodjela sredstava (na osnovu zakona i u skladu sa principom solidarnosti između organa vlasti na istom nivou), prema kojima se dio poreskih prihoda "bogatijih" organa vlasti prenosi na "siromašnije" organe vlasti.

Ako postoji više od jedne vrste lokalnog poreza, finansijsko izjednačavanje potrebno je za svaku vrstu poreza, osim ukoliko jedna vrsta poreza ne dominira, i lokalni organi vlasti imaju mali udio u uravnoteženju različitih vrsta poreza.

3. Smjernice za finansijske dotacije koje se daju lokalnim organima vlasti

a. *Opće dotacije*

Finansijska podrška vlade (i regionalnih organa vlasti) budžetima na lokalnom nivou bi u većini slučajeva trebala imati oblik općih (a ne namjenskih) dotacija.

Ukupan iznos općih dotacija trebao bi se utvrditi na osnovu kriterija kojima se uzimaju u obzir faktori poput ekonomskog rasta i porasta troškova, posebno kada nivo vlastitih sredstava lokalnih organa vlasti i njihov prostor za manevriranje po pitanju sredstava ne omogućava prilagođavanje porastu troškova zbog ekonomskih faktora.

Također bi bilo poželjno ako bi vlada garantirala lokalnim organima vlasti određenu stabilnost u izdvajanju ukupnog iznosa, po mogućnosti putem zakona, ili u okviru sporazuma koji imaju za cilj osigurati ekonomsku stabilnost uz saradnju svih nivoa vlasti.

Kriteriji za raspodjelu općih grantova moraju, po pravilu, biti jasno definirani u skladu sa zakonskim okvirom na nediskriminirajućoj osnovi. Time bi se lokalnim organima vlasti trebalo omogućiti da unaprijed utvrde iznos općih dotacija koje će primiti i usvojiti budžet u skladu s tim.

b. Posebne dotacije

Posebne (namjenske) dotacije ograničavaju diskrecijsko pravo lokalnih organa vlasti, kao i instrumenti izjednačavanja manje efikasno nego kod općih dotacija. Zbog toga bi plasiranje posebnih dotacija trebalo biti ograničeno na iznos koji je neophodan za postizanje sljedećih ciljeva:

- (su)finansiranje kapitalnih izdataka, u okviru politike izbalansiranog i održivog teritorijalnog razvoja;
- osiguranje pružanja određenih javnih usluga na lokalnom i standardnom nivou na cijelom teritoriju države;
- nadoknada posljedičnih učinaka koji mogu utjecati na pružanje određenih javnih usluga;
- finansiranje određenih javnih usluga koje lokalni organi vlasti pružaju u ime države ili nadoknada troškova koje snose lokalni ili regionalni organi vlasti kada se bave djelatnostima iz svoje nadležnosti, a koje im daju drugi organi.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (92) 5
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O POSUĐIVANJU SREDSTAVA OD STRANE LOKALNIH I REGIONALNIH
ORGANA VLASTI

(usvojena od strane Komiteta ministara 27. marta 1992. godine
na 472. sastanku zamjenika ministara)

1. Komitet ministara Vijeća Evrope, u skladu s odredbama člana 15. Statuta Vijeća Evrope,
2. S obzirom da je cilj Vijeća Evrope da postigne veći stepen jedinstva među svojim članicama u cilju zaštite i ostvarenja vrijednosti i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu, i da potiče ekonomski i društveni napredak svojih članica, te da je jedan od načina postizanja ovog cilja poduzimanje zajedničke aktivnosti u zakonskoj i administrativnoj oblasti;
3. S obzirom da su lokalni i regionalni organi vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog sistema;
4. Imajući na umu da se članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koji je otvoren za potpisivanje od 1985. godine, predviđa da će lokalni organi vlasti, u cilju posuđivanja sredstava za kapitalne investicije, imati pristup državnom tržištu kapitala u okviru zakona;
5. S obzirom da završetak stvaranja jedinstvenog evropskog tržišta, predviđenog za 1993. godinu predviđa, između ostalog, i slobodno kretanje kapitala među zemljama članicama EEC i da će lokalni i regionalni organi vlasti imati pristup integriranim evropskim tržištima kapitala u skladu sa svojim zakonskim okvirima;
6. S obzirom da bi se lokalni i regionalni organi vlasti trebali oslanjati na iskustvo vlasti na istom nivou u drugim evropskim zemljama kako bi usvojili najjeftinija i najmanje rizična rješenja za servisiranje svoga duga;
7. S obzirom da bi, kao dio zdravog finansijskog rukovođenja, jedini cilj takvih zajmova koje lokalni i regionalni organi vlasti mogu ugovoriti trebao biti finansiranje investicija, reprogramiranje postojećeg duga i finansiranje privremenog manjka gotovinskih sredstava prouzrokovanog nejednakim dotokom prihoda i rashoda, ali ne i finansiranje budžetskog deficita, i da trenutni rashodi trebaju biti pokriveni postojećim prihodima;
8. S obzirom da je zbog zdrave finansijske prakse ili zbog potrebe za koordinacijom državne monetarne politike ili održavanja stabilnosti cijena moguće opravdati neke forme kratkoročne i dugoročne kontrole položaja lokalnih i regionalnih organa vlasti;
9. S obzirom da promjene kursne liste predstavljaju konstantan faktor rizika u domenu posuđivanja u stranim valutama;
10. S obzirom da sistem udruživanja zajmova svakog lokalnog ili regionalnog organa vlasti (tj. sistem prema kojem određeni zajam nije potreban za svaki kapitalni rashod) omogućava i veću fleksibilnost u pogledu rokova, iznosa i trajanja zajma i omogućava ugovaranje dugoročnih zajmova u slučajevima kada je kamatna stopa relativno niska,

PREPORUČUJE ZEMLJAMA ČLANICAMA

- a. da pozovu lokalne i regionalne organe vlasti na
 - i. posuđivanje jedino u cilju finansiranja rashoda kapitalnih ulaganja, reprogramiranje sadašnjeg duga ili finansiranje kratkoročnog manjka gotovinskih sredstava;
 - ii. osiguravanje pokrića otplate duga, uključujući i plaćanje kamate, iz postojećih prihoda, te da period amortizacije ne bude duži od "trajanja" sredstva/sredstava finansiranih zajmom;
 - iii. predviđanje uvođenja sistema udruživanja zajmova za kombinirano finansiranje izdataka pomenuto u gornjoj tački, kako bi se postigla maksimalna fleksibilnost i efikasnost.
- b. da imaju na umu rizik koji prati svaki zajam dogovoren u stranoj valuti, te stoga da dozvole lokalnim i regionalnim organima vlasti da imaju slobodan pristup tržištima kapitala jedino u slučaju da su rizici deviznog kursa uzeti u obzir, što može rezultirati i određenim vrstama kontrole od strane viših organa vlasti;
- c. da prihvate činjenicu da zaduživanje u inozemstvu može biti neophodno za ograničeni vremenski period kada paritet deviznog kursa mora biti zaštićen (na primjer, unutar evropskog monetarnog sistema);
- d. da svjesno poštuju najavljeni rok za dodjelu državnih sredstava lokalnim i regionalnim organima vlasti kako bi sačuvala solventnost i izbjegle negarantirani manjak gotovinskih sredstava, i da predvide prihvatanje principa da kamate treba platiti država kad god je najavljeni rok probijen;
- e. u onim slučajevima u kojima je potrebno dotirati ulaganja, kao i troškove višeg organa vlasti, odlučiti se za dodjelu direktnih dotacija, umjesto promoviranja vrsta posuđivanja po umjetno ograničenim kamatnim stopama, tako da lokalni i regionalni organi vlasti budu upoznati sa tačnim stvarnim iznosom ulaganja kojeg su odobrili;
- f. razmotriti u kojoj mjeri je primjereno, posebno u slučajevima prouzrokovanim potrebom za vođenjem državne monetarne politike, postavljanje ograničenja na iznos kratkoročnog duga (tj. posuđivanje na manje od godinu dana), dogovorenog od strane lokalnih i regionalnih organa vlasti i, ukoliko su takva ograničenja nametnuta, definirati ih na jasan, objektivan i razumljiv način;
- g. razmotriti potrebu da ukupan iznos dugoročnih i kratkoročnih zajmova koje ugovaraju lokalni i regionalni organi vlasti budu ograničeni samo kao dio općeg programa za smanjenje cjelokupnog nivoa javnog duga, ili kao dio općeg programa za smanjenje javnih rashoda u cijelosti;
- h. jasno uspostaviti uvjete za svaki vid državne pomoći u slučaju da lokalni i regionalni organi vlasti postanu nesolventni;
- i. omogućiti lokalnim i regionalnim organima vlasti, ukoliko to žele, da koriste službu na državnom nivou u kojoj rade stručnjaci koji su u stanju osigurati sve neophodne informacije u vezi sa mogućnostima finansiranja kapitalnih rashoda i njihovih uvjeta, kao i u vezi sa mogućnostima poboljšanja rukovođenja i smanjenja iznosa nastalih dugova;
- j. predvidjeti izdavanje periodičnih publikacija o stanju duga lokalnih i regionalnih organa vlasti i plaćanju kamata.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (98) 12
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O NADZORU RADA LOKALNIH ORGANA VLASTI

(Usvojena od strane Komiteta ministara 18. septembra 1998. godine,
na 641. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, poštujući član 15. b Statuta Vijeća Evrope,

S obzirom da je cilj Vijeća Evrope dostići veće jedinstvo među njenim članicama radi očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji su njihova zajednička baština, i unaprijediti njihov ekonomski i socijalni napredak;

S obzirom da, u skladu sa članom 4., stav 3., Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu "Povelja") "javne odgovornosti trebaju izvršavati, prvenstveno, oni organi vlasti koji su najbliži građanima";

S obzirom da kada lokalni organi vlasti, u skladu sa članom 3. Povelje, imaju pravo "u granicama zakona regulirati i rukovoditi značajnim dijelom javnih poslova" da su onda ti organi vlasti odgovorni građanima – biračima i poreskim obveznicima – i državi;

S obzirom da usklađenost sa principima vladavine zakona i definiranim ulogama različitih javnih organa vlasti, kao i zaštita građanskih prava i efikasno rukovođenje javnom imovinom, opravdavaju postojanje odgovarajuće kontrole;

S obzirom da se priroda i djelokrug kontrole nad radom lokalnih organa vlasti moraju razlikovati, ovisno o tome da li se radi o zadacima koji se izvršavaju u ime viših organa vlasti ili radu koji je u okviru "njihove" nadležnosti;

S obzirom da mogući nedostatak jasnoće u statutima lokalnih samouprava, naročito u definiranju nadležnosti, predstavlja jednu od glavnih prijetnji samoupravi i da može dovesti do prekomjerne kontrole nad radom lokalnih organa vlasti;

S obzirom da principi sadržani u članu 8. Povelje o administrativnom nadzoru aktivnosti lokalnih organa vlasti važe i za administrativne sankcije koje se odnose na izabrane predstavnike lokalnih organa vlasti;

S obzirom da, u skladu sa članom 11. Povelje, "lokalni organi vlasti imaju pravo na pravni lijek kako bi osigurali slobodno izvršavanje svojih nadležnosti", što podrazumijeva zaštitu od neprikladnog vršenja nadležnosti nadzora;

S obzirom da je transparentnost najbolje jamstvo da javni organi vlasti rade u interesu zajednice, da je neophodan preduvjet za efikasan politički nadzor od strane građana i da, stoga, jačanje transparentnosti dozvoljava redukciju drugih oblika nadzora;

S obzirom da iskustvo mnogih zemalja članica pokazuje da je moguće razvijati sisteme nadzora na način koji je pogodan za lokalnu samoupravu, bez ugrožavanja njene efikasnosti;

Poštivajući Preporuku 20 (1996) Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi o nadzoru provedbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;

Poštivajući izvještaj Upravnog komiteta lokalne i regionalne demokracije o kontroli i reviziji rada lokalnih organa vlasti¹,

Preporučuje vladama zemalja članica da:

1. Usvoje odgovarajuće mjere:

- prošire primjenu principa sadržanih u članu 8. Povelje na sve oblike nadzora nad radom lokalnih organa vlasti;
 - prepoznaju bitnu ulogu političkog nadzora od strane građana i da podržavaju provedbu ovakvog nadzora, *inter alia*, korištenjem odgovarajućih sredstava direktne demokracije;
 - ojačaju transparentnost rada lokalnih organa vlasti i osiguraju, uopće, javnu prirodu odluka koje uzrokuju finansijske izdatke koje treba snositi zajednica, kao i stvarnu mogućnost za građane i pravna lica da imaju pristup ovim odlukama koje su u skladu sa procedurama uspostavljenim u skladu sa zakonom;
 - da, u skladu sa članom 7., stav 1., Povelje, dozvole administrativne sankcije prema predstavnicima lokalnih organa vlasti (suspenzije ili otpuštanje lokalnih izabranih predstavnika i raspuštanja lokalnih tijela) samo u posebnim slučajevima, da ih upotrebljavaju uz odgovarajuća jamstva, kako bi se osigurala njihova usklađenost sa slobodnim izvršavanjem lokalnih izbornih mandata, i daju prednost postupcima u kojima nadzorni, ili imenovani *ad hoc* organi, interveniraju umjesto odgovornih organa i tako smanje slučajeve u kojima bi se administrativne sankcije mogle usvojiti protiv njih;
 - osiguraju postupke koje lokalna tijela mogu sama pokrenuti kako bi riješila svoje unutrašnje sukobe, i predvide intervenciju administrativnih nadzornih samo kada ovi postupci ne pokažu rezultate;
2. Poduzmu, ako je to potrebno, odgovarajuće zakonodavne promjene kako bi se poboljšala dosljednost sistema nadzora i principa subsidiarnosti, i djelotvornost ovih sistema, uzimajući u obzir smjernice koje su dodatak uz ovu Preporuku.

Dodatak uz preporuku br. R (98) 12

Smjernice za poboljšanje sistema nadzora rada lokalnih organa vlasti

I. Smjernice za djelokrug administrativnog nadzora

- Osigurati da, ukoliko nije drugačije određeno zakonom, lokalni organi vlasti izvršavaju vlastite nadležnosti.
- Dati prednost dodjeli "vlastitih" nadležnosti u odnosu na prijenos nadležnosti, što smanjuje ekspeditivnost nadzora².

¹ Naučna serija "Lokalni i regionalni organi vlasti u Evropi", broj 66

² Holandska delegacija podsjeća da je Vlada Holandije, kada je odobrila Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, ukazala na to da se ne obavezuje na član 8., stav 2., Povelje. Tako, ova posebna smjernica može biti poštovana od strane Vlade Holandije tamo gdje se ne dovode u pitanje nadležnosti nadzora date Kruni u pravnom sistemu ove zemlje.

- Navesti jasno, u statutarnim odlukama, koje aktivnosti podliježu nadzoru.
- Ograničiti obavezni, *ex officio*, administrativni nadzor na značajne aktivnosti.
- Smanjiti, *a priori*, administrativnu kontrolu (tamo gdje je uključivanje organa vlasti neophodno kako bi lokalna odluka stupila na snagu, ili postala važeća).

II. Smjernice za razvoj alternativnih mehanizama administrativnog nadzora

- Ojačati dijalog između centralnih i lokalnih organa vlasti.
- Ojačati funkciju savjetovanja i procjenjivanja, koju neka tijela (bilo da su neovisna o centralnoj administraciji ili su dio ove administracije) mogu imati, naročito u oblasti finansija i menadžmenta.
- Ojačati ulogu neovisnih tijela, kao što su institucije ombudsmena i posrednici.
- Ojačati unutarnje mehanizme nadzora, naročito u oblasti finansija i menadžmenta.

III. Smjernice koje se odnose na postupke nadzora

i. Sudski postupci

- Poreći sudovima nadležnost da zauzmu mjesto lokalnih organa vlasti u procjenjivanju primjerenosti neke aktivnosti: tamo gdje je ovakav nadzor neophodan, on bi trebao biti zadatak administrativnih nadzornih organa.
- Dati sudovima nadležnost da usvoje privremene mjere, kada su ove mjere opravdane hitnošću ili rizikom od nepopravljive štete.
- Osigurati odgovarajuće mjere kako bi se omogućilo potpuno i neposredno izvršavanje sudskih odluka koje se odnose na zakonitost rada koji podliježe nadzoru, uključujući postupke zamjene odgovornih organa.
- Osigurati odgovarajuće mjere kako bi se skratilo vrijeme koje je potrebno da se ispitaju slučajevi koji se nađu pred sudom, jer dužina sudskih postupaka ide u suprotnom smjeru od pravne sigurnosti, i tako unaprijed može presuditi o korisnosti nadzora.

ii. Postupci nadzora pred administrativnim organima vlasti

- Osigurati, ako je to moguće, postojanje samo jednog prvostepenog nadzornog organa; tamo gdje je potrebna intervencija posebnih nadzornih organa vlasti (ovisno o sadržaju rada koji podliježe nadzoru), precizno definirati pojedine oblasti nadležnosti ovih tijela, kako bi se izbjegla nesigurnost po pitanju koji organ vlasti, ustvari, treba vršiti nadzor.
- Odrediti, u statutarnim tekstovima, vremensku granicu koja je data nadzornim organima vlasti, da izvrše, *a priori*, nadzor, i jamčiti da, ukoliko ne dođe do neke odluke u okviru te vremenske granice, da to onda znači saglasnost.

iii. Finansijski nadzor i nadzor menadžmenta

- Smanjiti učinke finansijskog nadzora i nadzora menadžmenta u onoj mjeri u kojoj mogu dovesti u pitanje korisnost izbora koje naprave izabrani predstavnici.

- Organizirati ove dvije vrste nadzora kako bi se unaprijedila dobra praksa računovodstva i djelotvornost menadžmenta, spriječili finansijski raskoraci, nadgledala finansijska rehabilitacija lokalnih organa vlasti koji se suočavaju sa finansijskim teškoćama i potpuno i objektivno informirali građani.

IV. Smjernice za sprečavanje rizika od neslužbenog nadzora

- Spriječiti, uopće, ovisnost zaposlenih u lokalnim organima vlasti o organima vlasti, osim o onima u kojima su zaposleni, kada donose odluke koje su dio njihove nadležnosti.
- Izbjeći odnose, između lokalnih organa vlasti i centralnih sektora uprave, koji vode do zamjene službenog nadzora, čiji je nivo spušten, putem neslužbene "tehničke" kontrole.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (95) 19
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O PRIMJENI PRINCIPA SUBSIDIJARNOSTI

(usvojena od strane Komiteta ministara 12. oktobra 1995. godine
na 545. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara Vijeća Evrope, u skladu s odredbama člana 15. (b) Statuta Vijeća Evrope;

S obzirom da je cilj Vijeća Evrope da postigne veći stepen jedinstva među svojim članicama u cilju zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu i da omogući ekonomski i društveni napredak svojih članica;

U vezi sa principima koji su sadržani u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, posebno u stavu 3. člana 4. u kojem se kaže "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.";

S obzirom da ove odredbe čine prvo nastojanje u pravcu definiranja kriterija koji će se poštivati u primjeni principa subsidijarnosti u tekstu međunarodnog prava;

Smatrajući da poštivanje principa subsidijarnosti u pravnom sistemu zemalja članica u svojoj dvostrukoj dimenziji, kao kriterij za davanje nadležnosti raznim nivoima vlasti i njihovo upravljanje tim nadležnostima, može jedino doprinijeti boljoj primjeni principa koji su sadržani u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi;

S obzirom da se ovaj princip rijetko eksplicitno pominje u postojećim zakonskim sistemima, suština subsidijarnosti, koja favorizira primjenu ovlasti na nivou koji je najbliži građanima, već je inspirirao brojne odredbe, naročito one u zemljama članicama Vijeća Evrope sa federalnim uređenjem;

S obzirom da se mora, uz poštivanje principa subsidijarnosti, u zakonskom sistemu zemalja članica ponovo razmotriti situacija u pogledu nivoa vlasti i načina na koji vlasti ostvaruju saradnju (organiziranje međusobnih odnosa, raspodjela ovlasti, nadležnosti i sredstava);

Naglašavajući kako bi princip subsidijarnosti trebalo provesti u vezi sa drugim organizacijskim i operacionim principima države, kao što su principi povezanosti i jedinstva u primjeni javnih politika u interesu građana, koordinacije i teritorijalne solidarnosti;

Smatrajući da su za efikasno obavljanje sve većeg broja sve kompleksnijih zadataka dodijeljenih lokalnim i regionalnim vlastima potrebni adekvatni ljudski i finansijski resursi koji u nekim slučajevima stoje na raspolaganju samo u većim organizacijama (teritorijalne vlasti ili međuopćinske strukture za saradnju);

Vjerujući stoga da svi lokalni organi vlasti na istom nivou nisu sposobni za vršenje istih dužnosti, barem iz razloga njihove međusobne nejednakosti u smislu veličine i sredstava, i da bi trebalo usvojiti pragmatičan i fleksibilan pristup kako bi se savladala ta prepreka;

S obzirom na potrebu ne samo da se princip stavi na snagu, nego da se njime promovira njegova primjena.

Ponovo potvrđujući:

- pretežno politički karakter lokalne samouprave koja mora omogućiti građaninu da uzme direktnije učešće u rukovođenju javnim poslovima, te bi se stoga trebala povjeriti izabranim organima vlasti;
- da lokalna samouprava zahtijeva najjasniju moguću podjelu vlasti i u pogledu formulacije i realizacije politika i pretpostavlja da organi vlasti kojima su te ovlasti povjerene imaju ljudske, zakonske i finansijske resurse za njihovo izvršenje;
- da zaštita finansijski siromašnih lokalnih organa vlasti poziva na uvođenje mjera za finansijsko izjednačavanje koje, ovisno o okolnostima i stepenu finansijske autonomije lokalnih i regionalnih organa vlasti, može obuhvatati i vertikalno izjednačavanje (od državne vlade), odnosno horizontalno izjednačavanje (među lokalnim organima vlasti),

Preporučuje da vlade zemalja članica Vijeća Evrope:

a. u pogledu podjele vlasti:

- navedu u relevantnim zakonima ključne ovlasti koje se odnose na svaki nivo lokalnih i regionalnih vlasti uz sve pretpostavke općih nadležnosti;
- primijene principe organiziranja ovlasti koji su koncipirani tako da se podudare sa karakteristikama lokalnih i regionalnih organa vlasti (sredstva, veličina, geografska lokacija, itd.);
- usvoje eksperimentalne zakonodavne i administrativne mjere u tom cilju (na primjer, mogućnost lokalnih organa vlasti da se odreknu nekih ovlasti i da ih prenesu na viši nivo, ili obrnuto, mogućnost određenih lokalnih organa vlasti – posebno onih u srednjim i velikim gradovima – da objedine nadležnosti na raznim nivoima lokalne i regionalne vlasti; stvaranje jedinstvenih ili višenamjenskih međuopćinskih tijela za saradnju; diferencijacija obaveznih zadataka lokalnih organa vlasti prema njihovoj veličini ili drugim karakteristikama);
- uvedu, tamo gdje ne postoje, stalne mehanizme koji će obuhvatiti lokalne i regionalne nivoe u svakoj novoj preraspodjeli vlasti, naprimjer, kroz učestali kontakt između centralne vlade i udruženja lokalnih i regionalnih vlasti i u savezним državama, između vlada saveznih država i pomenutih udruženja;

b. što se tiče primjene ovlasti, u slučajevima kada ih je potrebno smanjiti na striktan minimum, i u kojima su ovlasti podijeljene između različitih nivoa vlasti, utvrditi, ako je potrebno, sistem programskih kontakata u cilju izvršenja dodijeljenih zadataka, definiranje konkretne uloge i dužnosti za svaki nivo i uvođenje klauzula kojima se štiti lokalna samouprava i prati poštivanje tog principa;

c. što se tiče promoviranja primjene principa subsidijarnosti, uvesti procedure i mehanizme pravne ili političke prirode, tamo gdje još ne postoje, u cilju promoviranja primjene principa subsidijarnosti i rješavanja svih nastalih sporova;

d. primijeniti sve ove odredbe ne samo na odnose između centralne vlade i lokalnih organa vlasti, nego i na odnose između regionalnih organa vlasti – u savezним državama, između vlada saveznih država – i lokalnih organa vlasti i, općenitije, između svih nivoa lokalnih i regionalnih organa vlasti.

VIJEĆE EVROPE
KOMITET MINISTARA

PREPORUKA br. R (2001) 19
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O UČEŠĆU GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

(Usvojena od strane Komiteta ministara 6. decembra 2001.godine
na 776. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, u skladu s odredbama člana 15.b Statuta Vijeća Evrope,

Imajući u vidu da je zadatak Vijeća Evrope ostvarivanje većeg jedinstva članica u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala koji čine njihovu zajedničku baštinu i poticanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka;

Imajući u vidu da učešće građana čini okosnicu demokratske ideje, i da građani koji su privrženi demokratskim vrijednostima, svjesni svojih građanskih dužnosti i koji se angažiraju u političkom životu predstavljaju srž svakog demokratskog sistema;

Uvjereni da demokracija na lokalnom nivou čini jedan od kamena temeljaca demokracije u evropskim zemljama i da njeno jačanje predstavlja faktor stabilnosti;

Imajući u vidu da demokracija u lokalnoj zajednici mora djelovati u sklopu novih izazova koji proizilaze ne samo iz strukturnih i funkcionalnih promjena u organizaciji lokalne samouprave, nego i iz radikalnih političkih, ekonomskih i društvenih promjena koje su se desile u Evropi, kao i iz procesa globalizacije;

Svjesni činjenice da su očekivanja javnosti evoluirala, da dolazi do promjena u političkom djelovanju na lokalnom nivou, i da to zahtijeva neposrednije, fleksibilnije i *ad hoc* metode angažiranja građana;

Imajući u vidu da u određenim okolnostima dolazi do opadanja povjerenja koje građani imaju u svoje izabrane institucije, i da se ukazala potreba da se državne institucije ponovo angažiraju i odgovore na zahtjeve javnosti na drugačiji način, kako bi sačuvali legitimnost procesa odlučivanja;

Prihvatajući činjenicu da se veoma različitim mjerama može unaprijediti učešće građana u javnom životu i da se njihova primjena može prilagoditi različitim prilikama u lokalnim zajednicama;

S obzirom da pravo građana da učestvuju u donošenju važnih odluka iz kojih proističu dugoročne obaveze ili opredjeljenja koja se kasnije ne mogu promijeniti, a koja pogađaju većinu stanovništva, predstavlja jedan od principa demokracije koji je zajednički za sve zemlje članice Vijeća Evrope;

Imajući u vidu da se ovo pravo najneposrednije ostvaruje na lokalnom nivou i da, shodno tome, treba poduzeti korake za neposrednije uključivanje građana u vođenje poslova lokalne samouprave, a da se istovremeno sačuvaju uspješnost i efikasnost u radu lokalne uprave;

Ponovno potvrđujući svoje uvjerenje da predstavnička demokracija jeste dio zajedničkog naslijeđa zemalja članica Vijeća Evrope i da predstavlja osnov za sudjelovanje građana u javnom životu na nivou države, regije i lokalne zajednice;

Imajući u vidu da je dijalog između građana i izabranih predstavnika u lokalnoj samoupravi neophodan za uspostavu demokracije na lokalnom nivou, jer doprinosi jačanju legitimnosti lokalnih demokratskih institucija i uspješnosti njihovog djelovanja;

Imajući u vidu, u skladu sa principom subsidiarnosti, da lokalne vlasti preuzimaju i moraju preuzeti vodeću ulogu u promoviranju učešća građana u javnom životu i da uspješnost svake `politike za poticanje demokratskog učešća građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou ovisi o angažiranju lokalnih organa vlasti na ovom planu;

Pozivajući se na Preporuku br. R (81) 18 Komiteta ministara upućenu zemljama članicama u vezi učešća građana na općinskom nivou uprave, i imajući u vidu promjene koje su nastupile poslije njenog usvajanja, opravdano je da se ranija preporuka zamijeni ovom sadašnjom;

Imajući u vidu Mišljenje br. 232 (2001) Parlamentarne skupštine;

Imajući u vidu Mišljenje br. 15 (2001) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i odgovarajućih kongresnih dokumenata iz ove oblasti,

Komitet ministara preporučuje vladama zemalja članica da:

1. Formuliraju političke smjernice, uz učešće lokalnih i, ako ih ima regionalnih vlasti, čiji je cilj poticanje učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, oslanjajući se na principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usvojena kao Međunarodni sporazum 15. oktobra 1985. godine, i koju je do danas ratificirala velika većina zemalja članica Vijeća Evrope, i uvažavajući principe sadržane u Prilogu I ove Preporuke;
2. Usvoje, u okvirima prethodno definirane politike djelovanja, a uzimajući u obzir mjere navedene u Prilogu II ove Preporuke, mjere koje su unutar njihovih nadležnosti, posebno u pogledu poboljšanja pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja, i da osiguraju da državno zakonodavstvo i propisi omoguće lokalnim i regionalnim vlastima primjenu različitih instrumenata za poticanje učešća građana u javnom životu, u skladu sa stavom 1. Preporuke br. R (2000) 14 Komiteta ministara upućene zemljama članicama u vezi lokalnih poreza, finansijskog izjednačavanja i subvencija lokalne samouprave;
3. Pozovu, na odgovarajući način, lokalne i regionalne organe vlasti da:
4. Prihvate principe sadržane u Prilogu I ove Preporuke i pristupe realizaciji politike poticanja učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou;
5. Poboljšaju lokalne propise i praktične mehanizme u vezi učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, i da poduzmu i druge korake u okviru svoje nadležnosti u cilju unapređivanja učešća građana, uz poštivanje mjera navedenih u Prilogu II ove Preporuke;
6. Osiguraju da ova Preporuka bude prevedena na zvanični jezik ili jezike u njihovim zemljama i na način koji smatraju primjerenim objavljena i predstavljena lokalnoj i regionalnoj administraciji.
7. Komitet donosi odluku da se ranija Preporuka br. R (81) 18 zamijeni ovom Preporukom o poticanju učešća građana u javnom životu na nivou općina.

Prilog I

Osnovni principi politike poticanja građana da učestvuju u procesu demokratskog odlučivanja

1. Garantiranje prava građanima na pristup jasnim, potpunim informacijama o različitim pitanjima koja su od interesa za njihovu lokalnu zajednicu i prava da učestvuju u donošenju važnih odluka koje utječu na budućnost njihove zajednice.
2. Traženje novih puteva za podizanje građanske svijesti i odgovornosti i promoviranje kulture demokratskog učešća građana u javnom životu i odlučivanju, kako u zajednici, tako i u lokalnoj samoupravi.
3. Razvijanje svijesti o pripadnosti zajednici i poticanje građana da preuzmu odgovornost za doprinos koji daju javnom životu u svojoj lokalnoj zajednici.
4. Uvažavanje značaja komunikacije između javnih službi i građana i poticanje čelnika lokalne uprave da istaknu značaj učešća građana u odlučivanju, kao i važnost pažljivog razmatranja zahtjeva i očekivanja građana, kako bi reagiranje na iskazane potrebe građana bilo adekvatno.
5. Usvajanje sveobuhvatnog pristupa pitanju učešća građana u javnom životu, uzimajući u obzir i mehanizme predstavničke demokracije i oblike neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja i u upravljanju poslovima lokalne samouprave.
6. Izbjegavanje pretjerano krutih rješenja i ostavljanje prostora za eksperimentiranje, uz davanje prednosti širenju kompetencija, umjesto propisivanja pravila; u skladu s tim osiguravanje različitih instrumenata za poticanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, uz mogućnost kombiniranja ovih instrumenata i prilagođavanje njihove primjene konkretnim uvjetima sredine.
7. Polazište treba biti temeljeno na sagledavanju situacije u vezi učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou, utvrđivanjem referentnih tačaka i uvođenjem sistema za praćenje postignutih promjena, kako bi se identificirali uzroci i pozitivnih i negativnih kretanja u učešću građana, kao i da bi efekti usvojenih mehanizama mogli biti izmjereni.
8. Omogućavanje razmjene informacija na nivou zemlje i sa drugim državama o tome koja su se rješenja u praksi najbolje pokazala u poticanju učešća građana u javnom životu, podržavanje spremnosti lokalnih samouprava da jedni drugima prenose iskustva o uspješnosti pojedinih metoda za osiguravanje boljeg angažiranja građana, i upoznavanje javnosti u potpunosti sa svim mogućnostima koje stoje na raspolaganju građanima.
9. Posvećivanje posebne pažnje onim kategorijama građana kojima je teže da se aktivno uključe ili koji, *de facto*, ostaju na marginama javnog života u lokalnoj zajednici.
10. Prihvatanje važnosti ravnopravne zastupljenosti žena u politici na lokalnom nivou.
11. Prihvatanje činjenice da djeca i mladi ljudi predstavljaju potencijal budućeg održivog razvoja lokalne zajednice i isticanje važnosti njihove uloge.
12. Prihvatanje i jačanje uloge koju imaju asocijacije i grupe građana kao ključni partneri u razvijanju i održavanju kulture učešća građana u procesima odlučivanja i kao pokretačka snaga u praktičnoj primjeni demokratskog procesa odlučivanja.
13. Pridobijanje udruženih snaga vlasti na svakom nivou teritorijalnih jedinica, s tim što će svaki nivo uprave biti odgovoran za provedbu odgovarajućih akcija u domenu svoje nadležnosti, a u skladu sa principom subsidijarnosti.

Prilog II

Mjere i koraci za poticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice

A. Opće mjere i koraci

1. Treba utvrditi da li je, u našem ovako složenom i sve više globaliziranom svijetu, javnost upoznata sa tim koliko veliki značaj imaju djelovanje i odlučivanje na lokalnom nivou. U tom cilju treba definirati ključne funkcije koje lokalna samouprava ima u okruženju koje je stalno podložno promjenama.

2. Dati pravi značaj ovim funkcijama i utvrditi, ako je neophodno, da li je uspostavljena takva ravnoteža snaga na nivou zemlje, regije i lokalne samouprave, da je osigurano dovoljno prostora za lokalno djelovanje lokalne samouprave i njenih izabranih predstavnika, čime će se dobiti neophodni poticaji i motivacija za angažiranje građana. U tom smislu, treba iskoristiti svaku mogućnost za decentralizaciju funkcija, naprimjer, davanjem veće odgovornosti školama, vrtićima, i drugim dječijim ustanovama, ustanovama za stare, bolnicama, domovima zdravlja, sportsko-rekreativnim centrima, pozorištima, bibliotekama, itd.

3. Unapređivanje građanskog obrazovanja i njegovo uključivanje u školske i nastavne programe kao zadatak, podizanje svijesti kod građana o odgovornosti koju ima svaki pojedinac u demokratskom društvu, posebno u lokalnoj zajednici, bilo kao izabrani predstavnik, rukovodilac lokalne uprave, službenik u javnom sektoru ili običan građanin.

4. Poticanje izabranih predstavnika lokalne zajednice i lokalnih organa vlasti, svim prihvatljivim sredstvima, uključujući i uvođenje kodeksa ponašanja koji propisuje ponašanje u skladu sa najvišim etičkim standardima, i provedbu kontrole o tome da li se propisane norme poštuju.

5. Uvođenje veće transparentnosti u način funkcioniranja lokalnih institucija i samouprave, posebno u domenu:

- i. javnosti procesa odlučivanja (objavljivanje dnevnog reda sjednica Vijeća lokalne uprave i lokalnih izvršnih vijeća, da sastanci Vijeća lokalne uprave i njegovih komisija budu otvoreni za javnost, rezervirano vrijeme za pitanja i odgovore na sjednicama, objavljivanje odluka i zapisnika sa sjednica, itd.);
- ii. dostupnosti informacija o poslovima lokalne samouprave, svakom građaninu treba osigurati pristup informacijama (organiziranjem informativnih centara, javnih baza podataka, korištenjem informacijske tehnologije, pojednostavljivanjem administrativnih procedura, i smanjivanjem troškova za pribavljanje kopija dokumenata, itd.);
- iii. adekvatnog informiranja javnosti o administrativnim tijelima i njihovoj organizacijskoj strukturi, kao i informiranje građana na koje neposredno utječe neki postupak koji je toku, o napredovanju tog postupka i saopćavanje identiteta nadležne osobe.

6. Vođenje politike veoma širokih komunikacija, kako bi građanima bila pružena prilika za bolje razumijevanje glavnih pitanja od važnosti za zajednicu, kao i posljedica važnih političkih odluka koje donose odgovarajuća tijela samouprave, upoznavanje građana sa mogućnostima i oblicima njihovog učešća u javnom životu lokalne zajednice.

7. Razvijanje formi mikrodemokracije, i u najnaseljenijim urbanim centrima i u seoskim sredinama, kako bi stanovništvo moglo imati veći utjecaj na lokalnu sredinu i komunalne djelatnosti u raznim oblastima. Konkretnije:

- i. organiziranje na podopćinskom nivou, odgovarajućih tijela s izabranim članovima ili sačinjenih od izabranih predstavnika, koja će imati savjetodavnu i informativnu funkciju i na koje će eventualno biti prenesena i izvršna vlast;
- ii. otvaranje na podopćinskom nivou, ureda lokalne samouprave radi lakše uspostave kontakta između lokalnih organa vlasti i građana;
- iii. usvajanje integralnog pristupa, u svakoj oblasti, u organiziranju i osiguravanju javnih službi, koje će se bazirati na spremnosti da se građani saslušaju, i orijentiranje na zadovoljenje izraženih potreba građana;
- iv. poticanje lokalnog stanovništva da se uključi - neposredno ili preko udruženja građana - u kreiranje i realizaciju projekata koji neposredno utječu na njihovu okolinu, kao što su projektiranje i održavanje zelenih površina i igrališta, borba protiv kriminala, uvođenje službi za podršku ili samopomoć (briga o djeci, briga o starima, itd.)

B. Koraci i mjere za poticanje učešća građana na lokalnim izborima i u sistemu predstavničke demokratije

1. Provjera funkcioniranja izbornog sistema lokalne samouprave radi utvrđivanja eventualnih temeljnih nedostataka ili biračkih mehanizama koji bi odvratili određene kategorije stanovništva od glasanja i sagledavanje mogućnosti za otklanjanje tih nedostataka ili mehanizama.
2. Poticanje građana da učestvuju na izborima. Po potrebi mogu se voditi kampanje u cilju informiranja građana o tome kako se provodi glasanje i poticanje građana da se registriraju za glasanje i upućivanje građana kako da koriste svoj glas na izborima. Informativne kampanje usmjerene na određene kategorije stanovništva također mogu biti dobra opcija.
3. Provjera registriranih birača i broja birača koji su izašli na izbore i utvrđivanje da li je došlo do neke promjene općeg obrasca ili se problemi javljaju kod nekih kategorija ili grupa građana koji pokazuju slabu zainteresiranost za glasanje na izborima.
4. Razmatranje mjera koje će olakšati glasanje s obzirom na složenost i zahtjeve savremenog načina života, naprimjer:
 - i. preispitivanje načina rada biračkih mjesta (broj biračkih mjesta, pristupačnost lokacije, radno vrijeme, itd.);
 - ii. uvođenje novih biračkih opcija, koje bi bile bolje usklađene sa navikama građana svake države članice (ranije glasanje, glasanje putem pošte, glasanje elektronskim putem, itd.);
 - iii. uvođenje određenih oblika pomoći (na primjer za hendikepirane ili nepismene osobe) ili drugih posebnih biračkih mehanizama za određene kategorije birača (glasanje preko opunomoćenika, glasanje kod kuće, u bolnici, u kasarnama ili zatvorima, itd.).
5. Kada je to potrebno, da bi se bolje ocijenili efekti predviđenih mjera, mogu se prethodno uraditi pilot-programi radi provjere funkcioniranja novih biračkih mehanizama.
6. Preispitivanje procedure za kandidiranje kandidata za izborne funkcije u lokalnoj samoupravi uz razmatranje, naprimjer, sljedećih pitanja:
 - i. da li birači trebaju učestvovati u procesu kandidiranja, naprimjer uvođenjem mogućnosti da se mogu predlagati liste neovisnih kandidata ili pojedinačne kandidature, ili davanje

mogućnosti biračima da imaju jedan ili više glasova koje će dodijeliti po preferencijalnom sistemu glasanja;

- ii. da li biračima treba omogućiti veći utjecaj na izbor ili imenovanje čelnika izvršnih organa lokalne uprave. Ovo se može ostvariti neposrednim izborima ili referendumom čiji je rezultat obavezujući za lokalnu samoupravu ili nekim drugim metodima.

7. Preispitivanje pojave višestrukih izbornih funkcija, kako bi se onemogućilo da ista osoba bude istovremeno nosilac nekoliko funkcija, u slučajevima kada to onemogućava kvalitetno obavljanje odgovarajućih dužnosti ili bi moglo dovesti do sukoba interesa.

8. Preispitivanje uvjeta rada izbornih zvaničnika, kako bi se ustanovilo da li neki konkretni aspekti, vezani za status izabranih predstavnika lokalne administracije ili neki praktični mehanizmi vezani za obavljanje dužnosti, eventualno onemogućavaju bavljenje politikom. Po potrebi mogu se razmotriti mjere kojima bi se ove prepreke otklonile i naročito da bi se izabranim čelnicima lokalne uprave omogućilo da posvete odgovarajuće vrijeme obavljanju svojih dužnosti i da budu rasterećeni izvjesnih materijalnih ograničenja.

C. Koraci i mjere za poticanje neposrednog učešća javnosti u procesu odlučivanja na lokalnom nivou i u upravljanju poslovima lokalne zajednice

1. Unapređivanje dijaloga između građana i izabranih predstavnika lokalne samouprave, upoznavanje lokalnih organa vlasti sa različitim tehnikama komunikacije sa javnošću, i mnogobrojnim načinima pomoću kojih građani mogu neposredno učestvovati u procesu odlučivanja. Na razvijanje ove svijesti može se utjecati putem publikacija u vidu priručnika (na primjer, u vidu povelje za poticanje učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou), održavanjem konferencija ili seminara, ili otvaranjem ažurne web-strane, kako bi se pozitivni primjeri mogli predstaviti javnosti i procijeniti.

2. Upoznavanje, na osnovu anketa i rasprava, sa dobrim stranama i slabostima različitih instrumenata koji se koriste za poticanje učešća građana u procesu odlučivanja, otvorenost prema inovacijama i eksperimentiranju u uspostavi bolje komunikacije između lokalne samouprave i građana radi neposrednijeg angažiranja javnosti u procesima odlučivanja na lokalnom nivou.

3. Upotreba svih raspoloživih sredstava, posebno u domenu:

- i. novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, i poduzimanje mjera kako bi lokalne vlasti i druga javna tijela koristili (pored tradicionalnih, ali i dalje dragocjenih metoda kao što su zvanična obavještenja, ili službene brošure) sva raspoloživa savremena sredstva na planu komunikacija (interaktivne web-strane, višekanalni elektronski mediji, itd.);
- ii. primjena većeg stepena razmatranja u procesu odlučivanja, koji se u većoj mjeri baziraju na razmatranju i raspravama, odnosno koji podrazumijevaju razmjenu informacija i mišljenja, naprimjer, na javnim sastancima građana, na porotama građana ili raznim građanskim forumima, grupama, javnim komitetima, čija je uloga savjetodavna ili predlagačka, okruglim stolovima, ispitivanje javnog mnijenja, anketama među potrošačima, itd.

4. Uvođenje novih ili, po potrebi poboljšanja postojećih zakonskih propisa koji omogućavaju:

- i. peticije/molbe, prijedloge i žalbe koje podnose građani Vijeću lokalne samouprave ili lokalnoj administraciji;

- ii. inicijative građana, kojima se traži od izabranih tijela lokalne uprave da riješe pitanje pokrenuto u inicijativi, da se građanima da odgovor, ili da se pokrene postupak za raspisivanje referendumu;
- iii. savjetodavni referendum ili referendum u kome se odlučuje o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, koje lokalne vlasti provode po vlastitoj inicijativi, ili na zahtjev lokalne zajednice;
- iv. mehanizmi za uključivanje građana u tijela u kojima se odlučuje, uključujući i predstavnička tijela;
- v. mehanizmi za uključivanje građana u upravljanje (komiteti potrošača, zajednički odbori, neposredno upravljanje građana u sektoru komunalnih usluga, itd.).

5. Davanje većeg utjecaja građanima u oblasti planiranja na lokalnom nivou, i uopće u oblasti donošenja strateških i dugoročnih odluka, konkretnije:

- i. pružiti priliku građanima da se uključe u različite faze procesa odlučivanja u postupku donošenja ovih odluka, tako što će se postupak podijeliti u više faza (na primjer, unošenje u program, izrada nacrtu projekata i alternativnih rješenja, realizacija, planiranje budžeta i finansiranja);
- ii. prikazivanje svake faze procesa planiranja jasnim i razumljivim materijalom, koji će javnosti biti lako dostupan, uz primjenu, pored konvencionalnih sredstava (mape, makete, audio-vizualni materijal), i drugih medija iz oblasti novih tehnologija (CD-rom, DVD, elektronske baze dokumenata dostupne javnosti).

6. Uspostava sistematskog mehanizma za dobijanje povratnih informacija od građana (koji će omogućiti da građani učestvuju u vrednovanju i unapređivanju rada lokalne samouprave).

7. Neposredno učešće građana treba imati stvarni utjecaj na proces odlučivanja, građani trebaju biti obaviješteni o efektima njihovog učešća u odlučivanju i, trebaju vidjeti opipljive rezultate. Ako je učešće građana samo simbolično, ili je samo upotrijebljeno da osigura legitimnost unaprijed donesenim odlukama, podrška javnosti će u tom slučaju sigurno izostati. Međutim, lokalna administracija mora pošteno nastupiti pred građanima kada se radi o ograničenjima neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja koje im je ponuđeno, kako bi se izbjegla pretjerana očekivanja građana, u smislu da je moguće izaći u susret svim mogućim interesima, posebno kada se odlučuje o sukobljenim interesima ili o smanjenju sredstava.

8. Poticanje i potpuno prihvatanje volonterskog djelovanja koje je prisutno u velikom broju lokalnih zajednica, putem subvencija, ili drugih oblika podrške i pomoći za neprofitne, volonterske lokalne organizacije, grupe građana, itd., ili zaključivanjem ugovora ili sporazuma između ovih organizacija i lokalnih vlasti, koji bi se bavili pitanjima prava, očekivanja, uloga ovih strana u zajednici i njihovim međusobnim odnosima.

D. Konkretni koraci i mjere za poticanje onih kategorija građana koji, iz raznih razloga, manje učestvuju u javnom životu lokalnih zajednica

1. Redovno prikupljanje informacija o učešću različitih kategorija građana u javnom životu, i utvrđivanje da li su neke kategorije, kao naprimjer žene, mladi, marginalizirane društvene grupe, ili neke profesionalne grupe, nedovoljno zastupljene u izabranim tijelima i igraju sporednu ulogu, ili uopće nemaju nikakvu ulogu u izbornim procesima ili procesima neposrednog odlučivanja na lokalnom nivou.

2. Postavljanje određenih ciljeva koji trebaju biti ostvareni kao poželjeni nivoi zastupljenosti i/ili učešća u procesu odlučivanja nekih grupa građana i uvođenje niza konkretnih mehanizama kojima će se poboljšati nivo njihovog angažiranja u javnom životu lokalne zajednice, naprimjer:

- i. uvođenje sistema aktivne komunikacije i informiranja, za te grupe građana, posebne medijske kampanje za poticanje njihovog učešća u javnom životu, (pri tome treba imati u vidu da se koristi jezik, mediji i stil kampanje, koji su prilagođeni potrebama svake od ovih grupa);
- ii. uvođenje posebnih institucionalnih oblika za učešće u javnom životu koji su, po mogućnosti pripremljeni uz konsultacije sa grupom ili grupama građana čije učešće u javnom životu treba stimulirati (postoji veliki broj mogućnosti za zadovoljavanje potreba različitih grupa, kao što su različite forme sastanaka, savjetovanja, uključivanja);
- iii. postavljanje rukovodilaca posebno odgovornih za rad na pitanjima od interesa posebnih grupa građana, koji će njihove zahtjeve prenositi tijelima nadležnim za odlučivanje, a izvještavati grupe građana o toku postupka i o dobijenom odgovoru (pozitivnom ili negativnom) na njihove zahtjeve.

3. U vezi žena, posebno treba:

- i. isticati važnost ravnopravne zastupljenosti žena u tijelima nadležnim za odlučivanje, ispitati sve mehanizme koji bi mogli olakšati aktivno političko angažiranje žena, uz njihove obaveze prema porodici i na radnom mjestu;
- ii. uvesti sistem obaveznih ili preporučenih kvota, ako za to postoje zakonske mogućnosti, u vezi najmanjeg broja kandidata istog spola koji se mogu pojaviti na izbornim listama i/ili kvote mjesta koja su rezervirana za žene u Vijećima lokalne samouprave, izvršnim tijelima i raznim komitetima i odborima koje formiraju institucije lokalne samouprave.

4. Po pitanju mladih, posebno se treba angažirati na:

- i. razvijanju takve škole koja će biti zajednički poligon koji će poticati učestvovanje mladih u javnom životu i pružiti edukaciju o principima demokracije;
- ii. promoviranju inicijativa tipa "Vijeća djece" i "Vijeća mladih" na nivou lokalne samouprave, kao istinski korisnih formi u edukaciji mladih u cilju razvijanja svijesti o pripadnosti lokalnoj zajednici. Pored toga, ova vijeća su i prilika za uspostavu dijaloga sa najmlađim članovima društva;
- iii. poticanju udruženja mladih, i posebno razvijati fleksibilne forme i strukture za angažiranje mladih na lokalnom nivou, kao što su centri za mlade, u kojima će do punog izražaja doći sposobnost mladih da sami osmisle i realiziraju svoje projekte;
- iv. razmatranju spuštanja starosne granice za glasanje ili kandidiranje na lokalnim izborima ili učestvovanje na lokalnim referendumima, konsultacijama, ili inicijativama građana;
- v. razmatranju i raznih drugih vrsta inicijativa koje su predložene u Evropskoj povelji o učešću mladih u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou, koja je usvojena 1992. godine na Kongresu lokalnih i regionalnih samouprava Evrope.

5. Posebno, što se tiče stranaca, treba poticati njihovo aktivno učešće u životu lokalne zajednice, bez ikakve diskriminacije, uz poštivanje odredbi iz Konvencije Vijeća Evrope o učešću stranaca u javnom životu na nivou lokalne zajednice iz 1992. godine, čak i kada odredbe ove Konvencije nisu pravno obavezujuće za države, mehanizme koji se u njoj navode treba koristiti kao inspiraciju.

MODEL KODEKSA PONAŠANJA ZA JAVNE ZVANIČNIKE

Dodatak uz Preporuku br. R (2000) 10 Komiteta ministara zemljama članicama o Kodeksu ponašanja za javne zvaničnike

(usvojena od strane Komiteta ministara
na 106. sjednici 11.maja 2000. godine)

Interpretacija i primjena

Član 1.

1. Ovaj Kodeks primjenjuje se na sve javne zvaničnike.
2. Kada je u pitanju ovaj Kodeks, pod terminom "javni zvaničnik" podrazumijeva se osoba koja je zaposlena od strane organa vlasti.
3. Odredbe ovog Kodeksa također se mogu primijeniti na osobe zaposlene od strane privatnih organizacija koje se bave pružanjem javnih usluga.
4. Odredbe ovog Kodeksa ne primjenjuju se na javno izabrane predstavnike, članove Vlade i zaposlene u pravosuđu.

Član 2.

1. Po stupanju na snagu ovog Kodeksa, javna uprava ima dužnost obavijestiti javne zvaničnike o njegovim odredbama.
2. Kodeks predstavlja dio odredbi koje uređuju radno angažiranje javnog zvaničnika, od trenutka kada on potvrdi da je obaviješten o tome.
3. Svaki javni zvaničnik ima dužnost poduzeti sve neophodne aktivnosti, kako bi poštivao odredbe ovog Kodeksa.

Član 3. – Cilj Kodeksa

Svrha ovog Kodeksa je da odredi standarde koji se tiču integriteta i djelovanja javnog zvaničnika, da im pomogne da odgovore na te standarde i da obavijesti javnost o tome kakav rad može očekivati od javnog zvaničnika.

Član 4. - Opći principi

1. Javni zvaničnik trebao bi obavljati svoje dužnosti u skladu sa zakonom, sa zakonskim instrukcijama i etičkim standardima koji su u vezi sa njegovim dužnostima.
2. Javni zvaničnik trebao bi se ponašati na politički neutralan način i ne pokušavati utjecati na djelovanje koje je u skladu sa zakonom, te na donošenje odluka javnih vlasti.

Član 5.

1. Javni zvaničnik ima dužnost lojalno služiti zakonski konstituiranoj državnoj, lokalnoj ili regionalnoj vlasti.
2. Od javnog zvaničnika očekuje se da bude pošten, nepristran, efikasan, da obavlja svoje dužnosti na najbolji mogući način, vješto, korektno i s razumijevanjem, imajući u vidu samo javni interes i relevantne okolnosti slučaja.

3. Javni zvaničnik trebao bi se s izrazima poštivanja odnositi prema građanima kojima služi, kao i prema svojim nadređenima, kolegama i podređenom osoblju.

Član 6.

U obavljanju svojih dužnosti, javni zvaničnik ne bi se trebao ponašati kao sudija, kako ne bi naškodilo bilo kojoj osobi, grupi ili organu, i morao bi poštivati prava, dužnosti i odgovarajuće interese svih ostalih.

Član 7.

Prilikom donošenja odluka, javni zvaničnik trebao bi se ponašati pravedno i primjenjivati svoja diskrecijska prava nepristrano, uzimajući u obzir samo relevantna pitanja.

Član 8.

1. Javni zvaničnik ne smije dozvoliti da se njegovi privatni interesi sukobljavaju sa njegovom javnom ulogom. Odgovornost javnog zvaničnika je da izbjegne sukobe interesa takve vrste; bilo da su realni, mogući ili očigledni.
2. Javni zvaničnik nikada ne bi trebao neopravdano i nepozvano koristiti svoju poziciju za lične interese.

Član 9.

Javni zvaničnik ima dužnost da se ponaša na način kojim bi opravdao povjerenje javnosti i osigurao da integritet, nepristranost i djelotvornost javne službe budu sačuvani i poboljšani.

Član 10.

Javni zvaničnik je odgovoran svom neposrednom rukovodiocu, po hijerarhijskom redu nadređenom, osim ako nije drugačije propisano zakonom.

Član 11.

Imajući u vidu pravo na pristup službenim informacijama, javni zvaničnik u okviru svojih dužnosti mora, na odgovarajući i povjerljiv način, tretirati sve informacije i dokumente s kojima dođe u vezu.

Član 12. – Izvještavanje

1. Javni zvaničnik koji vjeruje da se od njega zahtijeva da djeluje na način koji je nezakonit, neodgovarajući ili neetički, koji uključuje zloupotrebu položaja, ili koji nije u skladu s ovim Kodeksom na bilo koji drugi način, to treba prijaviti, u skladu sa zakonom.
2. Javni zvaničnik bi trebao, u skladu sa zakonom, obavještavati nadležne vlasti ukoliko bude svjestan kršenja ovog Kodeksa od strane nekog drugog zvaničnika.
3. Javni zvaničnik, koji je prijavio bilo što od gore navedenog, u skladu sa zakonom, i koji smatra da odgovor koji je primio ne umanjuje njegovu zabrinutost, može to ponovno prijaviti, u pismenoj formi, odgovarajućoj nadležnoj osobi u javnoj službi.
4. Kada pitanje ne može biti riješeno proceduralno ili žalbama postavljenim u zakonodavstvu javne službe, na način prihvatljiv za osobu koja je to prijavila, javni zvaničnik bi trebao provesti date zakonske instrukcije.

5. Javni zvaničnik bi kompetentnim vlastima trebao prijaviti bilo kakav dokaz, navod ili sumnju u vezi sa nezakonitom kriminalnom aktivnošću, na koju je naišao obavljajući javnu službu. Kompetentne vlasti bi trebale provesti istragu na osnovu prijavljenih činjenica.
6. Javna administracija bi morala osigurati da predrasude ne budu uzrok prijavljivanja bilo čega od gore navedenog, i da javni zvaničnik, u dobroj namjeri, prijavljuje samo činjenice, i to one zasnovane na realnoj osnovi i u dobroj namjeri.

Član 13. – Sukob interesa

1. Sukob interesa javlja se u situacijama u kojima javni zvaničnik ima privatni interes; kao što je utjecaj ili pojava utjecaja, što utječe na nepristranost i objektivnost obavljanja njegovih službenih dužnosti.
2. Privatni interes javnog zvaničnika uključuje bilo koju vrstu koristi za njega, njegovu porodicu, bliske rođake, prijatelje i osobe ili organizacije sa kojima je poslovao ili još uvijek posluje ili sa kojima ima određene političke odnose. To također uključuje bilo koju vrstu pravne odgovornosti, bilo finansijske ili civilne prirode, ili svake druge u vezi sa navedenim.
3. Pošto je javni zvaničnik obično jedina osoba koja je svjesna svoje situacije, on ima ličnu odgovornost da:
 - Bude oprezan kada su u pitanju aktuelni ili potencijalni sukobi interesa;
 - Poduzme korake ka izbjegavanju takvog konflikta;
 - Otkrije svom rukovodiocu bilo kakav sukob, čim ga postane svjestan;
 - Povinuje konačnoj odluci da se povuče iz takve situacije ili da se distancira od povlastice ili moguće koristi koja prouzrokuje sukob;
4. Kada god se od njega traži da to uradi, javni zvaničnik bi se morao izjasniti da li kod njega postoji sukob interesa;
5. Svaka vrsta sukoba interesa u vezi sa kandidatom za javnu službu ili novoimenovanom osobom na položaj u javnoj službi, morala bi biti razriješena prije početka zaposlenja.

Član 14 – Izjašnjavanje o interesima

Javni zvaničnik koji zauzima poziciju u kojoj njegovi lični ili privatni interesi mogu biti povrijeđeni njegovim službenim dužnostima trebao bi se, kako je to zakonom određeno, izjasniti o svom angažmanu, u redovnim vremenskim razmacima nakon toga, i kada god se dese promjene u smislu prirode i proširivanja tih interesa.

Član 15. – Nekompatibilni vanjski utjecaji

1. Javni zvaničnik ne treba biti angažiran u nekoj djelatnosti ili transakciji ili dobiti bilo koju poziciju ili funkciju, plaćenu ili neplaćenu, koja je nekompatibilna s ili ometa odgovarajuće obavljanje dužnosti javnog zvaničnika. U slučajevima kada nije potpuno jasno da li je aktivnost kompatibilna, javni zvaničnik bi trebao potražiti savjet od svog nadređenog.
2. Kao što je propisano zakonskim odredbama, od javnog zvaničnika bi se trebalo zahtijevati da obavijesti i traži odobrenje svog nadređenog u javnoj službi za obavljanje određenih djelatnosti, plaćenih ili neplaćenih, ili da prihvati određene pozicije ili funkcije izvan njegovog zaposlenja u javnoj službi.

3. Javni zvaničnik bi trebao poštivati sve zakonske zahtjeve da bi prihvatio članstvo ili saradnju s organizacijama koje bi mogle oslabiti njegovu poziciju i odgovarajuće obavljanje dužnosti kao javnog zvaničnika.

Član 16. - Politička ili javna aktivnost

1. Javni zvaničnik trebao bi se pobrinuti da niti jedna od njegovih političkih aktivnosti ili uključenje u političke ili javne debate ne šteti povjerenju javnosti i njegovih zaposlenih u njegove sposobnosti u obavljanju njegovih dužnosti na nepristran i lojalan način, što je i predmet poštivanja temeljnih i konstitucionalnih prava.
2. U obavljanju njegovih dužnosti, javni zvaničnik ne bi trebao dozvoliti da bude iskorišten u uskostranačke političke svrhe.
3. Javni zvaničnik treba poštivati svaku restrikciju političke aktivnosti zakonski nametnutu na određene kategorije javnih zvaničnika, koja proizilazi iz njihove pozicije ili prirode njihovih dužnosti.

Član 17. – Zaštita privatnosti javnih zvaničnika

Potrebno je poduzeti sve neophodne korake da se osigura da privatnost javnog zvaničnika bude na odgovarajući način poštivana; u vezi s tim, deklaracije osigurane u svrhu ovog Kodeksa moraju biti čuvane na povjerljiv način, osim ako zakonom nije drugačije propisano.

Član 18. – Pokloni

1. Javni zvaničnik ne treba zahtijevati niti prihvatati poklone, usluge, gostoprimljivost ili neku drugu korist za sebe, svoju porodicu, bliske rođake i prijatelje, ili osobe i organizacije sa kojima je poslovaio ili posluje i/ili ima političke relacije koje mogu utjecati ili predstavljati utjecaj na nepristranost sa kojom javni zvaničnik ispunjava svoje obaveze, ili može izgledati da je nagrađen za obavljanje svojih dužnosti. Ovo ne uključuje konvencionalnu gostoprimljivost ili simbolične poklone.
2. Kada je javni zvaničnik u nedoumici da li da prihvati ili odbije poklon ili gostoprimljivost, potrebno je da potraži savjet svoga nadređenog.

Član 19. – Reakcija na neodgovarajuće ponude

Ukoliko je javnom zvaničniku ponuđena nezaslužena usluga ili korist, potrebno je poduzeti sljedeće korake kako bi se zaštitio:

- Odbiti nezasluženu uslugu, nema potrebe da je prihvati u svrhu dokaznog materijala;
- Pokušati identificirati osobu koja je ponudila uslugu;
- Izbjeći duge kontakte, ali saznati razloge za ponudu, moglo bi biti korisno kao dokaz;
- Ukoliko poklon ne može biti odbijen ili vraćen pošiljaocu, može biti sačuvan, ali korišten što je manje moguće;
- Ukoliko je moguće, osigurati svjedoka, kao naprimjer bliskog kolegu;
- Što je prije moguće pripremiti pismeni izvještaj o pokušaju, i ukoliko je moguće – izvještaj službene prirode;
- Prijaviti pokušaj što je prije moguće svom nadređenom ili direktno odgovarajućim vlastima;

- Nastaviti s radnim aktivnostima, posebno oko pitanja vezanih za ponudu neopravdane usluge.

Član 20. – Podložnost utjecaju ostalih

Javni zvaničnik ne bi trebao dozvoliti da bude, ili izgleda kao, u poziciji obaveze vraćanja usluge bilo kojoj osobi ili organu. Isto tako, njegovo obavljanje dužnosti u službenom ophođenju ili privatnom životu ne bi ga trebalo činiti podložnim neodgovarajućem utjecaju drugih ljudi.

Član 21. – Zloupotreba službenog položaja

1. Javni zvaničnik ne bi trebao ponuditi ili dati bilo kakvu povlasticu, na bilo koji način povezanu sa svojom pozicijom javnog zvaničnika; osim ako je zakonski ovlašten za to.
2. Javni zvaničnik ne bi trebao tražiti da se izvrši utjecaj u privatne svrhe na bilo koju osobu ili organ, uključujući ostale javne zvaničnike, uz korištenje njegove javne pozicije ili uz ponudu lične koristi.

Član 22. – Informacije u posjedu javnih vlasti

1. Imajući u vidu okvire rada osigurane domaćim zakonom za pristup informacijama u posjedu javnih vlasti, javni zvaničnik bi trebao otkriti samo informacije u skladu sa pravilima i zahtjevima primjenjivim na vlasti kod kojih je bio zaposlen.
2. Javnom zvaničniku se preporučuje da poduzme odgovarajuće korake da zaštiti sigurnost i povjerljivost informacije za koju je odgovoran i koje je svjestan.
3. Javni zvaničnik ne treba tražiti pristup informacijama za koje nije potrebno da ih posjeduje. Javni zvaničnik ne bi trebao na neodgovarajući način koristiti informacije kojima ima pristup u okviru svog zaposlenja.
4. Javni zvaničnik ima dužnost zadržavati službene informacije koje bi, u normalnim uvjetima, bile objavljene, kao i dužnost da ne osigura informacije za koje smatra da postoji osnovana sumnja da su lažne i dezinformirajuće.

Član 23. – Javni i službeni resursi

U primjeni svojih diskrecijskih prava, javni zvaničnik bi trebao osigurati da, na jednoj strani osoblje, i na drugoj strani javna imovina, objekti, usluge i finansijski resursi koji su mu povjereni, bivaju vođeni i korišteni na efektivan, efikasan i ekonomičan način. Oni ne bi trebali biti korišteni u lične svrhe, osim u slučaju kada je osigurana dozvola na zakonit način.

Član 24. – Provjera integriteta

1. Javni zvaničnik koji je odgovoran za zapošljavanje, unapređenje ili oglašavanje, trebao bi osigurati da odgovarajuće provjere integriteta kandidata budu osigurane na zakonskoj osnovi.
2. Ukoliko rezultat bilo kakve vrste provjere učini da se javni zvaničnik osjeti nesigurnim u smislu kako da postupi, potrebno je da potraži odgovarajući savjet.

Član 25. – Odgovornost rukovodioca

1. Javni zvaničnik koji nadzire druge javne zvaničnike potrebno je da te zadatke obavlja u skladu sa smjernicama i kompetencijama javne vlasti za koju radi. Potrebno je da on bude odgovoran za akte ili previde učinjene od strane njegovog osoblja, koji nisu konzistentni sa tim smjernicama i kompetencijama, ukoliko on nije poduzeo razumne korake zahtijevane od strane osobe u njegovoj poziciji, kako bi spriječio takve akte ili previde.

2. Javni zvaničnik koji nadzire druge javne zvaničnike trebao bi poduzeti razumne korake da spriječi korupciju od strane svog osoblja u vezi s uredom. Ovi koraci mogu uključivati naglašavanje i nametanje pravila i regulativa, osiguravajući odgovarajuće obrazovanje ili obuku, uz spremnost za prihvatanje naznaka finansijskih ili ostalih teškoća, koje mogu proizići iz njegovog obavljanja službe, dajući drugima primjer odgovornosti i integriteta.

Član 26. – Napuštanje javne službe

1. Javni zvaničnik ne bi trebao na neodgovarajući način iskorištavati javni ured za pribavljanje mogućnosti zaposlenja izvan javne službe.
2. Javni zvaničnik ne bi trebao dozvoliti da mogućnost drugog zaposlenja za njega kreira aktuelni, potencijalni ili očigledni sukob interesa. On bi odmah trebao saopćiti svom rukovodiocu svaku konkretnu ponudu za zaposlenje koja bi mogla izazvati sukob interesa. Također bi trebao otkriti nadležnoj osobi, ukoliko prihvati bilo kakve ponude za zaposlenje.
3. U skladu sa zakonom, za odgovarajući vremenski period, bivši javni zvaničnik ne bi trebao djelovati u ime bilo koje osobe ili organa po bilo kojem pitanju po kojem je djelovao, ili savjetovao u javnoj službi, a što bi rezultiralo posebnom koristi za tu osobu ili organ.
4. Bivši javni zvaničnik ne bi trebao koristiti ili otkrivati bilo kakve povjerljive informacije sa kojima je u vezi kao javni zvaničnik, osim ako je zakonski ovlašten za to.
5. Javni zvaničnik treba se ponašati u skladu sa zakonskim pravilima koja su primjenljiva na njega, a vezano za prihvatanje ugovaranja o napuštanju javne službe.

Član 27. – Relacije sa bivšim javnim zvaničnicima

Javni zvaničnik ne bi trebao bivšem javnom zvaničniku pružati preferencijalni tretman ili osiguravati privilegirani pristup javnoj službi.

Član 28. – Nadgledanje ovog Kodeksa i sankcije

1. Ovaj Kodeks izdat je po ovlaštenju ministra ili načelnika javne službe. Javni zvaničnik ima dužnost ponašati se u skladu s ovim Kodeksom i, u skladu s tim, informirati se o njegovim odredbama i amandmanima. Javni zvaničnik treba tražiti savjet od odgovarajućih nadležnih osoba, u situacijama kada nije siguran kako da postupa.
2. U skladu sa članom 2., stav 2., odredbe ovog Kodeksa čine dio uvjeta za zapošljavanje javnog zvaničnika. Svako njihovo kršenje može rezultirati disciplinskom mjerom.
3. Javni zvaničnik koji pregovara o uvjetima za zapošljavanje treba u njih uključiti odredbe do stepena kojima ovaj Kodeks nalaže nadgledanje i formiranje dijela tih uvjeta.
4. Javni zvaničnik koji nadgleda ili upravlja radom ostalih javnih zvaničnika ima odgovornost ustanoviti da li oni prate odredbe ovog Kodeksa, te da poduzme ili predloži odgovarajuće disciplinske mjere za njegovo eventualno kršenje.
5. Javna administracija redovno će revidirati odredbe ovog Kodeksa.

Tekst svih konvencija i sporazuma, kao i određenih dodataka, liste sa potpisima, ratifikacije i akcesije, pridržana prava, izjave i saopštenja potpisnica i Strana mogu se pogledati na engleskom i francuskom jeziku, na web stranici Ureda ugovora:

<http://conventions.coe.int>

Objašnjenja većine ugovora se objavljuju u skladu sa praksom koju je ustanovio Komitet ministara Vijeća Evrope 1965. godine. Ova objašnjenja, koja priprema komitet stručnjaka upućenih da razrade određenu evropsku konvenciju ili sporazum i čije objavljivanje odobrava Komitet ministara, treba da pomognu primjenu odredbi određenih ugovora, iako ona sama ne čine sredstva koja omogućavaju njihovo autoritativno tumačenje.

Službene publikacije "Evropske serije ugovora" i objašnjenja su na prodaju i mogu se dobiti na engleskom i francuskom jeziku od:

*Division des Editions
Direction de la Communication et de la Recherche
Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel: 00 33 3 88 41 25 81
Fax: 00 33 3 88 41 3910
E-mail: publishing@coe.int*

ZADNJA VANJSKA STRANA:

Za dodatne informacije molimo obratite se:

Ured Vijeća Evrope

71000 Sarajevo

Zelenih beretki 16/I

Tel/fax: ++387 33 264 360, 264 361

E-mail: coe@bih.net.ba

Internet: <http://www.coe.int>

OSCE Misija u Bosni i Hercegovini

71000 Sarajevo

Obala Kulina Bana 19

Tel/fax: ++387 33 752 100, 442 479

E-mail: oscebih@oscebih.org

Internet: <http://www.oscebih.org>