

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI



Kongres lokalnih i
regionalnih vlasti Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, November 2020
Printed at the Council of Europe

Sadržaj

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope.....	5
Evropska povelja o lokalnoj samoupravi	9
Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti.....	23
Evropska povelja o lokalnoj samoupravi – Objašnjenje.....	33

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope

Uvod

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je jedinstvena institucija u Evropi, odgovorna za sagledavanje situacije na nivou lokalne i regionalne demokratije u 47 država članica Vijeća Evrope. Osnovna uloga Kongresa je da jača lokalnu i regionalnu demokratiju i prati dešavanja u njoj.

U tom kontekstu, Kongres u državama članicama prati provođenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi – prvog pravno obavezujućeg instrumenta, usvojenog 1985. Povelja predstavlja ključni međunarodni ugovor za zaštitu prava lokalnih i regionalnih vlasti, kao što su pravo na samo- upravu, pravo da biraju svoja lokalna tijela, da izvršavaju svoja ovlaštenja, da imaju upravne strukture i finansijske resurse, te pravo da pokrenu sudske postupke u slučaju miješanja drugih nivoa vlasti.

Suočene sa situacijama koje smatraju prijetnjom načinu na koji djeluju, lokalne i regionalne vlasti sve se više okreću Kongresu. Te situacije su raznovrsne prirode: neke se tiču navoda o direktnom kršenju odredbi Povelje, npr. kada centralne vlade ne vrše konsultacije s lokalnim i regionalnim vlastima o pitanjima koja se njih direktno tiču (članovi 4.6 i 9.6), ili slučajeva

kad njihovi finansijski resursi ne odgovaraju odgovornostima koje imaju (član 9.). Ti navodi mogu se ticati i indirektnog kršenja duha Povelje. Naprimjer, predstavnici lokalne vlasti mogu od Kongresa tražiti da ispita koliko se država članica pridržava obaveza koje proizilaze iz njene ratifikacije Povelje. Kongres može, naprimjer, razmatrati način na koji je smanjen broj općina, dati komentar na zakon koji osoblju nekog zakonodavnog tijela zabranjuje vršenje izabrane funkcije, ili nacrt zakona kojim se ukidaju općinska vijeća u glavnom gradu države, ili dati svoje opservacije o zabrani korištenja manjinskog jezika u lokalnim poslovima. Pitanja na koja se od Kongresa traži da dâ svoje mišljenje u vezi s primjenom Povelje pokrivaju vrlo širok spektar.

Kroz aktivnosti praćenja, Kongres osigurava ispravnu primjenu Povelje, te pomaže da se održi zdrava lokalna i regionalna samouprava u Evropi.

Kako Kongres vrši praćenje lokalne i regionalne demokratije?

Kongres:

- obavlja redovno praćenje putem posjeta svih 47 država članica;
- ispituje konkretne aspekte Povelje;
- prati lokalne i regionalne izbore.

Nakon posjeta radi praćenja, Kongres izrađuje izvještaje koje usvaja Komitet za praćenje. Komitet daje i preporuke koje se, nakon što ih Kongres usvoji, upućuju državama članicama. Kongres je od 1995. godine usvojio oko 103 izvještaja o

praćenju, a države članice poduzele su brojne zakonodavne reforme. Države članice mogu i ratificirati one odredbe Povelje kojima nisu pristupile prilikom potpisivanja. Mogu poduzeti i korake potrebne za potpisivanje, odnosno ratifikaciju Dodatnog protokola uz Povelju o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti.

Unaprijeđene procedure za bolje praćenje

Kao dio procesa reforme, Kongres je 2010. godine usvojio pravila o organizaciji svojih procedura praćenja (Rezolucija 307 (2010), te ih revidirao 2013. godine (Rezolucija 307 (2010) REV2).

Da bi unaprijedio kvalitet svog praćenja, Kongres je odlučio sljedeće:

- da će obavljati redovnije i sistematičnije praćenje država koje su potpisale i ratificirale Povelju (otprilike svakih pet godina) i uvesti striktan i dosljedan metod imenovanja izvjestilaca, u svrhu osiguravanja potpune nepristrasnosti delegacije zadužene za praćenje;
- dopuniti taj proces putem procedure naknadnog praćenja, na osnovu političkog dijaloga s državnim vlastima, čime će se, u saradnji s datom zemljom, nuditi najprimjerenija rješenja za probleme koje delegacija utvrdi, te osigurati brzo i djelotvorno provođenje preporuka koje Kongres da u sklopu „mape puta“ koju predočava vladi.

Na taj način Kongres na lokalnom i regionalnom nivou pomaže u ostvarivanju temeljnih ciljeva Vijeća Evrope: jačanje demokratije u svjetlu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njenog Dodatnog protokola o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Strazbur, 15.10.1985.

Službene verzije teksta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi su one izdate na zvaničnim jezicima Vijeća Evrope, engleskom i francuskom. Dostupne su na web stranici Savjeta Evrope-Odjel za ugovore. Prevode na nezvanične jezike Vijeća Evrope izvršile su sve države članice nakon što su nadležni državni parlamenti ratifikovali konvenciju. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope odbacuje svaku odgovornost za kvalitet prevoda nezvaničnih verzija. Verziju za Bosnu i Hercegovinu izradili su nadležni državni organi povodom ratifikacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala 12. jula 2002.

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, referendum 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 referendumu, 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 omoguće 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 ekspeditivnosti 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 zemlja 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. – Obavještenja

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.

**Dodatni protokol
uz Evropsku povelju
o lokalnoj samoupravi
o pravu učešća
u poslovima lokalne vlasti**

Utreht, 16.11.2009.

Preambula

Države članice Vijeća Evrope, potpisnice ovoga Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: „Povelja“, ETS br. 122)

S obzirom da je cilj Vijeća Evrope postizanje većeg jedinstva između svojih članica u svrhu očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji su njihova zajednička baština;

Imajući u vidu da je pravo na učešće u vršenju javnih poslova jedno od demokratskih principa koje je zajedničko svim državama članicama Vijeća Evrope;

Uzimajući u obzir da je napredak u državama članicama istakao preveliku važnost ovog principa za lokalnu samoupravu;

S obzirom da bi bilo prikladno dopuniti Povelju sa odredbama koje garantuju pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti;

Imajući u vidu Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima, usvojenu od strane Komiteta ministara 27. novembra 2008. godine;

Također, imajući u vidu Deklaraciju i Akcioni plan usvojene na trećem samitu šefova država i vlada Vijeća Evrope (Varšava, 16.-17. maj 2005. godine),

Dogovorile su se kako slijedi:

Član 1. – Pravo sudjelovanja u poslovima lokalnih vlasti

1. Države potpisnice će osigurati svakome u okviru njihove nadležnosti pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti.

2 Pravo učestvovanja u poslovima lokalne vlasti označava pravo da se utvrdi nadležnost i odgovornosti lokalne vlasti ili da se utiče na vršenje nadležnosti i odgovornosti lokalne vlasti.

3. Zakonom će se osigurati sredstva u cilju olakšavanja ostvarivanja ovog prava. Bez nepravednog diskriminiranja bilo koje osobe ili grupe, zakon može da osigura određene mjere za različite okolnosti ili kategorije osoba. U skladu s ustavnim i / ili međunarodnim obavezama potpisnice, zakonom se mogu, u posebnim slučajevima, osigurati mjere koje su izričito ograničene na birače.

4.1. Svaka od potpisnica zakonom priznaje pravo državljanima potpisnice da, kao birači ili kandidati, učestvuju u izborima članova vijeća ili skupština lokalnih vlasti u lokalnoj zajednici u kojoj imaju prebivalište.

4.2. Zakonom će se, također, priznati to pravo učešća drugim licima u slučaju kada strana tako odluči, u skladu sa svojim ustavnim poretkom ili kada je to u skladu s međunarodnim pravnim obavezama potpisnice.

5.1. Sve formalnosti, uslovi ili ograničenja uživanja prava na učešće u poslovima lokalne vlasti propisat će se zakonom i uskladiti s međunarodnim pravnim obavezama članice.

5.2. Zakon će nametnuti one formalnosti, uslove i ograničenja koja su neophodna da bi se osiguralo da ostvarivanje prava na učešće neće ugroziti etički integritet i transparentnost pri vršenju ovlaštenja i odgovornosti lokalnih vlasti.

5.3. Sve ostale formalnosti, uslovi ili ograničenja moraju biti neophodni za funkcioniranje djelotvorne političke demokratije, za održavanje javne sigurnosti u demokratskom društvu, ili da bi potpisnica ispunila zahtjeve na osnovu svojih međunarodnih pravnih obaveza.

Član 2. – Provođenje mjera radi osiguranja prava na učešće

1. Potpisnice će poduzeti sve mjere koje su neophodne da bi se osiguralo pravo na učešće u vršenju poslova lokalnih vlasti.
2. Ove mjere za ostvarivanje prava na učešće uključuju:
 - i. osnaživanje lokalnih vlasti kako bi omogućile, promovirale i olakšale, ostvarivanje prava na učešće definirano ovim Protokolom;
 - ii. osiguravanje uvođenja:
 - a. procedura za uključivanje ljudi, što može sadržavati konsultativne procese, lokalne referendume i peticije i, tamo gdje lokalne vlasti imaju veliki broj stanovnika i/ili pokrivaju veliko geografsko područje, mjere za uključivanje ljudi na nivou koji je njima blizak;
 - b. procedura za pristup zvaničnim dokumentima u posjedu lokalnih vlasti, u skladu sa

ustavnim poretkom i međunarodnim pravnim obavezama;

- c. mjera za zadovoljavanje potreba onih kategorija lica koja se suočavaju sa posebnim preprekama za učešće; i
- d. mehanizama i procedura za rješavanje i davanje odgovora na primjedbe i sugestije koje se odnose na funkcioniranje lokalnih vlasti i lokalnih javnih službi.

iii. poticanje korištenja informacionih i komunikacionih tehnologija u pravcu promocije i ostvarivanja prava na učešće definiranog ovim Protokolom.

3. Procedure, mjere i mehanizmi mogu se razlikovati za različite kategorije lokalnih vlasti, uzimajući u obzir njihovu veličinu i nadležnosti.

4. U planiranju i procesu donošenja odluka koje se odnose na mjere koje će biti poduzete u pogledu osiguranja prava na učešće u poslovima lokalnih vlasti, lokalne vlasti će biti konsultovane onoliko koliko je moguće, blagovremeno i na odgovarajući način.

Član 3. – Vlasti na koje se Protokol odnosi

Protokol se odnosi na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje u okviru teritorija ugovorne strane. Međutim, svaka strana može, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, navesti kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namjerava da ograniči opseg Protokola ili koje planira da isključi iz njegovog opsega djelovanja. Također,

u opsegu djelovanja ovog Protokola može u narednom periodu da uključi druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti putem naknadnog obavještenja upućenog generalnom sekretaru Vijeća Evrope.

Član 4. – Teritorija na koju se primjenjuje Protokol

1. Svaka država može u vrijeme potpisivanja ili deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, naznačiti teritorij ili teritorije na koje će se ovaj Protokol primjenjivati.

2. Svaka potpisnica može u bilo koje vrijeme, u vidu izjave upućene generalnom sekretaru Vijeća Evrope, proširiti oblast djelovanja ovog Protokola na svaki drugi teritorij koji bude naznačen u izjavi. U odnosu na taj teritorij, Protokol stupa na snagu prvog dana mjeseca nakon isteka roka od tri mjeseca posle datuma prijema takve izjave od strane generalnog sekretara.

3. Svaka izjava data u skladu sa dva prethodna stava, može u vezi sa svakim teritorijem naznačenim u takvoj izjavi da se povuče obavještenjem upućenim generalnom sekretaru Vijeća Evrope. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od šest mjeseci poslije datuma prijema takvog obavještenja od strane generalnog sekretara.

Član 5. – Potpisivanje i stupanje na snagu

1. Protokol će biti otvoren za potpis državama članicama Vijeća Evrope koje su potpisnice Povelje. On podliježe ratificiranju, prihvatanju ili odobravanju. Država članica Vijeća Evrope ne može ratificirati, prihvatiti ili odobriti ovaj Protokol,

osim ako nije istovremeno ili prethodno ratificirala, prihvatila ili odobrila Povelju. Instrumenti ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja se deponuju kod generalnog sekretara Vijeća Evrope.

2. Protokol će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od tri mjeseca poslije datuma na koji je osam država članica Vijeća Evrope izrazilo svoju saglasnost da se obavezuju na poštivanje Protokola saglasno odredbama stava 1.

3. U odnosu na bilo koju državu članicu koja naknadno izrazi svoj pristanak da bude obavezana ovim Protokolom, isti stupa na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od tri mjeseca od deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja.

Član 6. – Otkazivanje

1. Svaka država članica može u bilo kom trenutku otkazati ovaj Protokol obavještenjem upućenim generalnom sekretaru Vijeća Evrope.

2. Ovakvo otkazivanje stupit će na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od šest mjeseci od dana prijema obavještenja od strane generalnog sekretara.

Član 7. – Obavještenja

Generalni sekretar Vijeća Evrope obavijestit će države članice Vijeća Evrope o:

- a. svakom potpisivanju;
- b. deponovanju svakog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja;

- c. svakom datumu stupanja na snagu ovog Protokola saglasno članu 5.;
- d. svakom obavještenju primljenom u vezi s primjenom odredbi člana 3.;
- e. svakom drugom aktu, obavještenju ili komunikaciji koji se odnose na ovaj Protokol.

U potvrdu čega dole potpisani, propisno ovlašteni, potpisuju ovaj Protokol.

Sačinjeno u Utrehtu, 16. novembra 2009. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta jednako vjerodostojna, u jednom primjerku koji se deponuje u arhivi Vijeća Evrope. Generalni sekretar Vijeća Evrope dostavit će ovjerene kopije svakoj državi članici Vijeća Evrope.

Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Objašnjenje

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. Objašnjenje 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.

Objašnjenje

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, uspostavom predstavničkog tijela na evropskom nivou, poznatog kao Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Evrope (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 Evrope (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 nacрта Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u okviru CLRAE rezolucije 126 (1981.), sa zahtjevom da se nacrt usvoji sa Statutom Evropske konvencije

Komitet 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 nacрта Povelje. U skladu sa zaključcima Konferencije održane u Luganu, predstavnici CLRAE uzeli su učešće u diskusiji.

Tekst nacрта 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 demokracije 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 demokracije.

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 definiše 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, definišući 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 zagaraniran 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 referendumu, 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

izraza „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 preovladavajuće 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 oblastima, 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 nereálnim 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 izjašnjavanja, 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 izjašnjavanja.

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 sasvim 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 prioritetnih 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 nenamjenske dotacije, može se smatrati razumnom, 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 neko- rektne 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.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi međunarodni obavezujući ugovor koji garantuje prava zajednicama i njihovim izabranim vlastima. Otvoren je za potpisivanje kao konvencija država članica Vijeća Evrope 15. oktobra 1985. godine, a stupio je na snagu 1. septembra 1988. godine.

16. novembra 2009. godine usvojen je Dodatni protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti kao dopuna teksta Povelje i stupio je na snagu 1. juna 2012. godine.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti osigurava da se principa Povelje pridržavaju one države članice Vijeća Evrope koje su potpisale i ratifikovale Povelju i njen Dodatni protokol.

www.coe.int

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za brigu o ljudskim pravima na evropskom kontinentu. Organizaciju čini 47 država članica, uključujući sve države članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojim 47 država članica. Kongres čine dva vijeća – Vijeće lokalnih vlasti i Vijeće regija – kao i tri komiteta, kroz koje se okuplja 648 izabranih zvaničnika, predstavnika više od 150.000 lokalnih i regionalnih vlasti.