

# EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI



Kongres lokalnih i regionalnih  
vlasti Vijeća Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Europska povelja o lokalnoj samoupravi**

Francusko izdanje:

*Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*

ISBN 92-871-0859-5

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](mailto:publishing@coe.int).

Izdavaštvo Vijeća Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex.

978-92-871-0860-9

© Vijeće Europe, prosinac 1986.

Ponovno tiskano 1996., ožujak 1998., listopad 1998. i listopad 1999.

Tiskano u Vijeću Europe

# **Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe**

## **Uvod**

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti jedinstvena je institucija u Europi nadležna za ocjenu stanja lokalne i regionalne demokracije u 47 država članica Vijeća Europe. Glavna mu je misija jačanje demokracije na razini lokalne zajednice i praćenje njenog razvoja.

Provedba Europske povelje o lokalnoj samoupravi, prvog pravno obvezujućeg instrumenta usvojenog 1985. godine, od država članica u središtu je aktivnosti Kongresa. Povelja je postala osnovni međunarodni ugovor za čuvanje prava lokalnih i regionalnih vlasti, kao što su pravo na samostalnost i samoupravu, na izbor svojih lokalnih tijela, na vlastite nadležnosti, upravne strukture i financijska sredstva, te pravo na sudsku zaštitu u slučaju miješanja s ostalih razina.

Lokalne i regionalne vlasti sve više od Kongresa traže odgovor na situacije koje smatraju prijetnju svom radu. Radi se o raznim situacijama, od navoda o izravnoj povredi neke odredbe Povelje, kao što je nepostojanje savjetovanja od strane središnjih vlasti s lokalnim i regionalnim vlastima o pitanju koje ih se izravno tiče (članci 4.6 i 9.6) ili o nepostojanju veze između nadležnosti lokalnih vlasti i njihovih financijskih prihoda (članak 9.). Može se tvrditi i da je došlo do neizravne

povrede duha Povelje. Na primjer, predstavnici lokalnih vlasti mogu zatražiti od Kongresa preispitivanje obveza neke zemlje koje ona ima temeljem Povelje u odnosu na smanjenje broja općina, dati primjedbe o zakonu koji sprečava zastupnike u parlamentu u obavljanju izabrane političke dužnosti, djelovati protiv izmjene nacrtu zakona kojim se ukidaju okružna vijeća glavnog grada te zemlje ili dati primjedbe o zabrani upotrebe manjinskog jezika u lokalnim poslovima. Može se reći kako pitanja o kojima je od Kongresa zatraženo mišljenje o primjeni Povelje pokrivaju veliki raspon.

Kroz svoje aktivnosti praćenja Kongres se brine za pravilnu primjenu Povelje, čuvajući time dobro zdravlje lokalne i regionalne samouprave na našem kontinentu.

## **Kako Kongres prati lokalnu i regionalnu samoupravu?**

- Putem redovitih posjeta u svrhu praćenja
- Provjerava konkretne vidove Povelje
- Prati lokalne i regionalne izbore

Na temelju svojih posjeta u svrhu praćenja, Kongres priprema izvješća i raspravlja o njima u Odboru za praćenje. Svojim preporukama državama članicama Kongres doprinosi poboljšanju lokalne i regionalne samouprave u Europi.

Od 1995. godine izrađeno je oko 50 izvješća o praćenju te su u državama članicama pokrenute mnogobrojne zakonodavne reforme. Države članice Vijeća Europe mogle su i povući zadržke koje su dale u trenutku ratifikacije.

## **Poboljšana rješenja za praćenje**

U lipnju 2010., kao dio reforme Kongresa, Stalni odbor Kongresa usvojio je pravila koja uređuju organizaciju postupaka Kongresa za praćenje (Rezolucija 307rev (2010)).

Kako bi popravio kvalitetu praćenja, Kongres je odlučio:

- redovitije i sustavnije pratiti zeme koje su potpisale i ratificirale Povelju (otprilike svakih 5 godina);
- uspostaviti stroži okvir za imenovanje izvjestitelja koji bi jamčio nepristranost izaslanstava nadležnih za praćenje;
- dovršiti postupak kroz pomoć nakon praćenja na temelju suradnje s nacionalnim, lokalnim i regionalnim vlastima u svrhu prepoznavanja, zajedno s dotičnom zemljom, najprikladnijih rješenja problema koje je prepoznalo izaslanstvo.

Stoga Kongres doprinosi, na lokalnoj i regionalnoj razini, temeljnim ciljevima Vijeća Europe, a to su jačanje demokracije i zaštita ljudskih prava, u svjetlu Povelje o lokalnoj samoupravi i njenog dodatnog protokola o pravu sudjelovanja u poslovima lokalne vlasti.



**Europska povelja  
o lokalnoj samoupravi**

**Strasbourg, 15.X.1985**





## **Uvodni dio**

Države članice Vijeća Europe, potpisnice ove Povelje:

Smatrajući da je cilj Vijeća Europe ozbiljnije što tješnje povezati svoje članice kako bi se očuvali i unapređivali ideali i načela koji pripadaju njihovoj zajedničkoj baštini,

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

Smatrajući da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava,

Smatrajući da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe,

Uvjerene da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnoj razini,

Uvjerene da postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuje upravu koja je i učinkovita i bliska građanima,

Svjesne da je obrana i snaženje lokalne samouprave u različitim europskim zemaljama važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti,

Potvrđujući da ovo pretpostavlja postojanje lokalnih jedinica kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovana odlučujuća tijela i da se koriste širokim stupnjem samouprave što

se tiče njihova djelokruga, sredstava za njegovo obavljanje i načina potrebnih da bi mogle ispuniti svrhu svog postojanja, Sporazumjele su se kako slijedi:

### **Članak 1.**

Stranke će smatrati da ih, na način i u mjeri predviđenima člankom 12. Povelje, obavezuju sljedeći članci ove Povelje:

## **I. DIO**

### **Članak 2. Ustavni i zakonski temelj lokalne samouprave**

U unutarnjem zakonodavstvu i, koliko je to moguće, u ustavu prihvatit će se načelo lokalne samouprave.

### **Članak 3. Konceptija lokalne samouprave**

1. Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.
2. Ovo će se pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Ova tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba se ne može ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referendumima ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.

## **Članak 4. Djelokrug lokalne samouprave**

1. Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom. Ova odredba ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti i dužnosti u specifične svrhe.
2. Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.
3. Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.
4. Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.
5. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.
6. Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

## **Članak 5. Zaštita područnih granica lokalnih jedinica**

Prvi svakoj promjeni lokalnog područja prethodno će se tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dozvoljava.

## **Članak 6. Prilagođavanje upravnog ustroja i sredstava zadaćama lokalnih jedinica**

1. Ukoliko to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne će jedinice same moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj, kako bi ga prilagodile svojim osebujnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim.
2. Položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti. U tom cilju osigurat će se odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje.

## **Članak 7. Uvjeti obnašanja dužnosti na lokalnoj razini**

1. Status izabranih lokalnih predstavnika mora osigurati slobodno obavljanje njihove funkcije.
2. Omogućit će se odgovarajuća financijska naknada troškova nastalih u obavljanju njihove funkcije kao i, kada je to potrebno, naknada za izgubljenu zaradu ili naknada za obavljen posao, uz odgovarajuće socijalno osiguranje.
3. Funkcije i aktivnosti koje su nespojive s mandatom izabranog lokalnog predstavnika mogu se utvrditi samo zakonom ili temeljnim pravnim načelima.

## **Članak 8. Upravni nadzor akata lokalnih jedinica**

1. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama može se obavljati samo u slučajevima i u oblicima predviđenim ustavom ili zakonom.
2. Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti.

Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću.

3. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti.

## **Članak 9. Financijski izvori lokalnih jedinica**

1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.

2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.

4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.

5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvatanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.

6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.
7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.
8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala.

### **Članak 10. Pravo udruživanja lokalnih jedinica**

1. Lokalne jedinice imaju, u skladu sa zakonom, pravo da, u obavljanju svojih ovlasti, surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu.
2. Svaka država mora priznati pravo lokalnim jedinicama da se udružuju radi zaštite i promicanja njihovih zajedničkih interesa i da pristupaju međunarodnom udruženju lokalnih jedinica.
3. Lokalne jedinice mogu, pod uvjetima koji se mogu predvidjeti zakonom, surađivati s lokalnim jedinicama drugih država.

### **Članak 11. Pravna zaštita lokalne samouprave**

Lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih

nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu.

## **II. DIO – Različite odredbe**

### **Članak 12. Preuzimanje obveza**

1. Svaka se stranka obvezuje da će se smatrati vezanom s najmanje dvadeset odredbi (paragrafa) I. dijela Povelje, od kojih se najmanje deset mora izabrati među sljedećim odredbama (paragrafima):

- članak 2.,
- članak 3. stavci 1. i 2.,
- članak 4. stavci 1., 2. i 4.,
- članak 5.,
- članak 7. stavak 1.,
- članak 8. stavak 2.,
- članak 9. stavci 1., 2. i 3.,
- članak 10. stavak 1.,
- članak 11.

2. Svaka će ugovorna stranka, prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju, obavijestiti glavnog tajnika Vijeća Europe o odredbama (paragrafima) odabranim u skladu sa stavkom 1. ovoga članka.

3. Svaka stranka može naknadno, u bilo koje vrijeme, obavijestiti glavnog tajnika da će se smatrati vezanom i s drugim odredbama (paragrafima) ove Povelje koje prije toga nije prihvatila u skladu s uvjetima određenim stavkom 1. ovoga



članka. Naknadno preuzimanje obveza smatrat će se sastavnim dijelom ratifikacije, prihvata ili odobrenja od stranke koja o tome obavijesti glavnog tajnika, a stupit će na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od dana kad glavni tajnik primi ovakvu obavijest.

### **Članak 13. Jedinice na koje se Povelja odnosi**

Načela lokalne samouprave obuhvaćena u ovoj Povelji odnose se na sve vrste lokalnih jedinica koje postoje na području stranke. Svaka stranka može prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju odrediti vrste lokalnih ili regionalnih jedinica na koje će ograničiti primjenu kruga odredbi Povelje ili koje smjera isključiti od primjene dotičnih odredbi. Ona, također, može uključiti i druge vrste lokalnih ili regionalnih jedinica pod primjenu odredbi Povelje tako da o tome naknadno obavijesti glavnog tajnika Vijeća Europe.

### **Članak 14. Dostava informacija**

Svaka stranka dostavljat će glavnom tajniku Vijeća Europe sve važnije obavijesti u svezi sa zakonodavnim promjenama i drugim mjerama što će ih poduzimati radi usuglašavanja s odredbama ove Povelje.

## **III. DIO**

### **Članak 15. Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu**

1. Ova Povelja bit će otvorena za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe. Ona podliježe ratifikaciji, prihvatu

ili odobrenju. Isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju bit će položene kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

2. Ova će Povelja stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi po isteku razdoblja od tri mjeseca nakon dana na koji su države članice Vijeća Europe, u skladu s odredbama prethodnog stavka, izrazile pristanak da budu vezane Poveljom.

3. U slučaju kada bilo koja država članica naknadno izrazi pristanak da bude vezana Poveljom, ona će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi po isteku tri mjeseca od dana polaganja isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju.

## **Članak 16. Područni uglavak**

1. Svaka država može u trenutku potpisivanja ili prilikom polaganja isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu, odrediti područje ili područja na koja će se odnositi ova Povelja.

2. Svaka država može, u bilo koje vrijeme, izjavom upućenom glavnom tajniku Vijeća Europe, proširiti primjenu ove Povelje na bilo koje svoje područje. Za to područje, Povelja će stupiti na snagu prvog dana mjeseca po isteku razdoblja od tri mjeseca od dana kad glavni tajnik prihvati takvu izjavu.

3. Svaka izjava, sastavljena u skladu s prethodna dva stavka može, za svako u njoj navedeno područje, biti povučena posebnom obavijesti koja je dostavljena glavnom tajniku. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana mjeseca po isteku razdoblja od šest mjeseci od dana kad ga primi glavni tajnik.

## **Članak 17. Otkazivanje**

1. Svaka potpisnica može otkazati ovu Povelju u svakom trenutku po isteku razdoblja od 5 godina od dana kad je za tu državu Povelja stupila na snagu. Glavnom tajniku Vijeća Europe potrebno je dostaviti izjavu s otkaznim rokom od šest mjeseci. Otkaz neće utjecati na važenje Povelje u odnosu na ostale stranke, pod uvjetom da ih ni u jednom trenutku ne bude manje od četiri.

2. Svaka stranka može, u skladu s odredbama prethodnog stavka, otkazati bilo koju odredbu (paragraf) I. dijela Povelje koju je prihvatila, pod uvjetom da ostane vezana brojem i vrstom odredaba (paragrafa) iz članka 12., stavka 1. Svaka stranka koja, otkazavši neku odredbu (paragraf), prestane ispunjavati zahtjeve članka 12. stavka 1., smatrat će se kao da je otkazala Povelju u cijelosti.

## **Članak 18. Obavješćavanje**

Glavni tajnik Vijeća Europe obavijestit će države članice Vijeća Europe o:

- a. svakom potpisu,
- b. polaganju svake isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju,
- c. svakom danu stupanja na snagu ove Povelje, u skladu sa člankom 15.,
- d. svakoj obavijesti primljenoj u svezi s primjenom odredbi članka 12., stavaka 2. i 3.,
- e. svakoj obavijesti primljenoj u svezi s primjenom odredbi članka 13.,

- f. svakom drugom aktu, obavijesti ili priopćenju koje se odnosi na ovu Povelju.

U potvrdu toga su potpisani, za to propisno ovlašteni, potpisali ovu Povelju.

Sastavljeno u Strasbourgu 15. listopada 1985. godine na engleskom i francuskom, s tim da su oba teksta jednako vjerodostojna, u jednom primjerku, koji će biti položen u arhiv Vijeća Europe. Glavni tajnik Vijeća Europe dostavit će ovjerovljene prijepise svakoj državi članici



**Dodatni protokol  
uz Europsku povelju  
o lokalnoj samoupravi  
o pravu na sudjelovanje  
u poslovima lokalne jedinice**

**Utrecht, 16.XI.2009**



## **Preambula**

Države članice Vijeća Europe, potpisnice ovog Dodatnog protokola uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: "Povelja", ETS No. 122),

smatrajući da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo svojih članica kako bi se očuvali i ostvarivali ideali i načela koji pripadaju njihovoj zajedničkoj baštini,

smatrajući da je pravo na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe,

smatrajući da je razvitak u državama članicama pokazao izuzetnu važnost ovoga načela za lokalnu samoupravu;

smatrajući da bi bilo odgovarajuće dopuniti Povelju odredbama koje jamče pravo na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice;

imajući na umu Konvenciju Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, koju je donio Odbor ministara dana 27. studenog 2008. godine;

imajući na umu i Deklaraciju i Plan djelovanja donesene na 3. Sastanku na vrhu šefova država i vlada Vijeća Europe (Varšava, 16. do 17. svibnja 2005.);

suglasile su se kako slijedi



## **Članak 1. Pravo na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice**

1. Države stranke će svima unutar svoje nadležnosti osigurati pravo na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice.

2. Pravo na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice znači pravo tražiti da se utvrdi izvršavanje ovlasti i dužnosti lokalne jedinice i da se na to izvršavanje utječe.

3. Zakonom će se osigurati sredstva za olakšavanje ostvarivanja ovoga prava. Bez nepoštenog diskriminiranja bilo koje osobe ili skupine, zakonom se mogu predvidjeti posebne mjere za različite okolnosti ili kategorije osoba. U skladu s ustavnim i/ili međunarodnim obvezama stranke, zakonom se osobito mogu predvidjeti mjere koje su konkretno ograničene na glasače.

4.1. Svaka će stranka zakonom priznati pravo državljana stranke da sudjeluju, kao glasači ili kandidati, u izboru članova vijeća ili skupštine lokalne jedinice u kojoj imaju prebivalište.

4.2. Zakonom će se priznati i pravo drugih osoba da tako sudjeluju kad stranka, u skladu sa svojim ustavnim poretkom, tako odluči ili kad je to u skladu s međunarodnim pravnim obvezama stranke.

5.1. Sve formalnosti, uvjeti ili ograničenja ostvarivanja prava na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice bit će propisani zakonom i spojivi s međunarodnim pravnim obvezama te stranke.

5.2. Zakonom će biti propisane one formalnosti, uvjeti i ograničenja koja su potrebna kako bi se osiguralo da se

ostvarivanjem prava na sudjelovanje ne ugrozi etička čestitost i transparentnost izvršavanja ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica.

5.3. Sve ostale formalnosti, uvjeti ili ograničenja moraju biti potrebni za djelovanje djelotvorne političke demokracije, za održavanje javne sigurnosti u demokratskom društvu ili da bi stranka poštovala zahtjeve iz svojih međunarodnih obveza.

## **Članak 2. Provedbene mjere za pravo na sudjelovanje**

1. Stranke će poduzeti sve potrebne mjere za učinkovito ostvarivanje prava na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice.

2. Neke od tih mjera za ostvarivanje prava na sudjelovanje su:

- i. osposobljavanje lokalnih jedinica da omoguće, promiču i olakšavaju ostvarivanje prava na sudjelovanje navedenog u ovome Protokolu;
- ii. osiguranje uspostave:
  - a. postupaka za uključivanje ljudi, kao što su savjetodavni procesi, lokalni referendumi i predstavke i, kad lokalna jedinica ima mnogo stanovnika i/ili pokriva veliko zemljopisno područje, mjere koje uključuju ljude na razini koja im je blizu;
  - b. postupaka za pristup službenim dokumentima koji su u posjedu lokalnih jedinica, u skladu s ustavnom poretkom i međunarodnim pravnim obvezama stranke;

- c. mjera za zadovoljavanje potreba kategorija osoba koje su suočene s posebnim konkretnim preprekama sudjelovanju; i
  - d. mehanizama i postupaka za rješavanje i odgovaranje na prigovore i prijedloge koji se odnose na rad lokalnih jedinica i lokalnih javnih službi;
- iii. ohrabrivanje korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija za promicanje i ostvarivanje prava na sudjelovanje navedenog u ovom Protokolu.
3. Postupci, mjere i mehanizmi mogu biti različiti za različite kategorije lokalnih jedinica, s obzirom na njihovu veličinu i nadležnosti.
4. Kod procesa planiranja i donošenja odluka koji se tiču mjera koje treba poduzeti da bi se dao učinak pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne jedinice, pravovremeno će se i na prikladan način, koliko je god to moguće, zatražiti mišljenje lokalnih jedinica.

### **Članak 3. Jedinice na koje se odnosi ovaj Protokol**

Ovaj se Protokol primjenjuje na sve kategorije lokalnih jedinica koje postoje unutar državnog područja Stranke. Međutim, svaka država može, kod polaganja isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju, točno navesti kategorije lokalnih ili regionalnih jedinica na koje namjerava ograničiti opseg Protokola ili koje namjerava isključiti iz njegovog opsega. U opseg Protokola se može uključiti i daljnje kategorije lokalnih ili regionalnih jedinica naknadnim obavljanjem glavnog tajnika Vijeća Europe.

## **Članak 4. Područje primjene**

1. Svaka država može, u vrijeme potpisivanja ili prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju, točno navesti područje ili područja na koje će se ovaj Protokol primjenjivati.
2. Svaka stranka može naknadno, u svako doba, izjavom upućenom glavnom tajniku Vijeća Europe, proširiti primjenu ovoga Protokola na bilo koje drugo područje navedeno u toj izjavi. U odnosu na takvo područje, Protokol stupa na snagu prvog dana mjeseca nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od datuma kad glavni tajnik primi takvu izjavu.
3. Svaka se izjava dana u skladu s dva prethodna stavka može, u odnosu na bilo koje područje navedeno u toj izjavi, povući obaviješću upućenom glavnom tajniku Vijeća Europe. Povlačenje stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon datuma kad glavni tajnik primi takvu obavijest.

## **Članak 5. Potpisivanje i stupanje na snagu**

1. Ovaj će Protokol biti otvoren za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe potpisnicama Povelje. Podliježe ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju. Država članica Vijeća Europe ne može ratificirati, prihvatiti ili odobriti ovaj Protokol ako istovremeno ili prethodno ne ratificira, prihvati ili odobri Povelju. Isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju polažu se kod glavnoga tajnika Vijeća Europe.
2. Ovaj Protokol stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od datuma kada

osam država članica Vijeća Europe iskaže svoj pristanak biti vezane Protokolom u skladu s odredbama stavka 1.

3. Kad je riječ o bilo kojoj državi članici koja naknadno iskaže svoj pristanak biti vezana Protokolom, Protokol će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca nakon datuma polaganja njezine isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju.

## **Članak 6. Otkaz**

1. Svaka stranka može u bilo kojem trenutku otkazati ovaj Protokol obaviješću upućenom glavnom tajniku Vijeća Europe.

2. Otkaz stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon datuma kad je glavni tajnik primio obavijest.

## **Članak 7. Obavijesti**

Glavni tajnik Vijeća Europe obavijestiti će države članice Vijeća Europe o:

- a. svakom potpisivanju,
- b. polaganju svake isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju,
- c. svakom datumu stupanja na snagu ovoga Protokola u skladu s člankom 5.,
- d. svakom otkazivanju primljenom u skladu s odredbama članka 3.,
- e. svakom drugom činu, obavijesti ili priopćenju koje se odnosi na ovaj Protokol.

U potvrdu toga su niže potpisani, za to propisno ovlašteni, potpisali su ovaj Protokol.

Sastavljeno u Utrechtu 16. studenog 2009. godine na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta jednako vjerodostojna, u jednom primjerku koji će se položiti u arhiv Vijeća Europe. Glavni tajnik Vijeća Europe će proslijediti ovjere kopije svakoj državi članici Vijeća Europe.



# **Europska povelja o lokalnoj samoupravi**

**i obrazloženje**





I. Europsku povelju o lokalnoj samoupravi je u okviru Vijeća Europe izradio je odbor stručnjaka vlada, kojeg je ovlastio Upravni odbor za regionalne i općinske stvari, na osnovi nacрта koji je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe. Otvorena je kao konvencija za potpisivanje od strane država članica Vijeća Europe dana 15. listopada 1985. godine.

II. Ova publikacija sadrži tekst obrazloženja koji je pripremljen na osnovi rasprava u odboru i dostavljen Odboru ministara Vijeća Europe. Ovo obrazloženje ne predstavlja instrument koji daje obvezujuće tumačenje teksta Povelje, iako može olakšati razumijevanje njenih odredbi.

III. U ovoj je publikaciji reproduciran i tekst Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

# Obrazloženje

## A. Porijeklo Povelje

Europska povelja o lokalnoj samoupravi kulminacija je niza inicijativa i mnogo godina raspravljanja u okviru Vijeća Europe.

Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Europi pomoću dokumenta koji razlaže načela koja su prihvatile sve demokratske države Europe dugotrajno je prisutna ambicija u krugovima lokalne vlasti. Štoviše, u ranoj je fazi prepoznato da bi cilj takvog teksta trebao biti da ga se pridržavaju oni o čijem se prvenstveno djelovanju radi u obrani lokalne autonomije, a to su vlade.

Vijeće Europe, čuvar ljudskih prava i zagovaratelj načela demokratske vlasti, bilo je očigledan okvir za izradu nacrti i donošenja takvog instrumenta. To tim više zbog toga što je već 1957. godine pokazalo koliko cijeni važnost lokalnih vlasti tako što je za njih osnovalo predstavničko tijelo na europskoj razini, koje je od tada postalo Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe (CLRAE).<sup>1</sup>

I uistinu je upravo CLRAE bio taj koji je svojom Rezolucijom 64 (1968) predložio Deklaraciju o načelima lokalne autonomije i pozvao Odbor ministara Vijeća Europe da ju donese. Ovu je inicijativu podržala Savjetodavna skupština, koja je u svojoj Preporuci 615 (1970) Odboru ministara predočila tekst koji se u velikoj mjeri osnivao na tekstu CLRAE-a, čiji su nacrt zajedno

---

1. Od 14. siječnja 1994. godine Stalna konferencija je pretvorena u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (CLRAE), kao znak prepoznavaje njenog političkog značenja.

izradila oba tijela. Međutim, predložena je deklaracija bila preopćenita i previše površnog značaja da bi se na osnovu nje moglo započeti čvrsto djelovati.

Stoga se 1981. godine nova inicijativa CLRAE-a osnivala na fleksibilnijem pristupu. Ali, zauzeto je i stajalište da puka neobvezujuća deklaracija o načelima nije dovoljna s obzirom na važnost lokalne autonomije ili narav prijetnji kojima je izložena. Umjesto toga, od vlada se treba zatražiti da preuzmu obveze koje ih obvezuju. Trebalo je ugraditi i potrebnu fleksibilnost, kako bi se vodilo računa o razlikama između nacionalnih ustavnih rješenja i upravnih tradicija, ali ne tako da se prekomjerno razrijede zahtjevi novih instrumenata, nego da se vladama omogući određeni stupanj izbora u odnosu na odredbe kojima se smatraju vezanim.

Logičan je ishod ovoga pristupa bilo podnošenje Odboru ministara, u Rezoluciji CLRAE-a 126 (1981) nacрта Europske povelje o lokalnoj samoupravi sa zahtjevom da, kad bude donesena, ima statusom europske konvencije.

Odbor ministara je odlučio proslijediti CLRAEove prijedloge Upravnom odboru za regionalna i općinska pitanja (CDRM) kako bi se o njima raspravljalo na 5. Konferenciji europskih ministara nadležnih za lokalnu vlast (Lugano, 5.-7. listopada 1982.). Ministri nazočni u Luganu u svojim zaključcima

“...smatraju da ovaj nacrt povelje predstavlja važan korak prema definiciji načela lokalne autonomije, primajući na znanje ograde nekih ministara u odnosu na potrebu da povelja bude u obliku obvezujuće konvencije i u odnosu na neke vidove sadržaja povelje;

traže od Odbora ministara Vijeća Europe da dade uputu Upravnom odboru za regionalna i općinska pitanja (CDRM),

u kontaktu s Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Europe, da izrade potrebne izmjene nacрта Europske povelje o lokalnoj samoupravi, u skladu s primjedbama danim tijekom konferencije, koje se odnose na oblik i sadržaj, tako da im može biti dostavljen na odobrenje na njihovoj slijedećoj konferenciji..”

Tako je Odbor ministara dao upute CDRM-u koji je prema tim uputama obavio temeljitu reviziju nacрта povelje. Primjenjujući zaključke konferencije iz Lugana, predstavnici CLARE-a sudjelovali su u raspravama.

Tekst nacрта povelje kako ga je revidirao CDRM konačno je dostavljen na 6. Konferenciji europskih ministara nadležnih za lokalnu vlast, koja se sastala u Rimu od 6. do 8. studenog 1984. godine. Nakon ispitivanja ovoga teksta, ministri su izrazili svoju jednoglasnu suglasnost s u njoj sadržanim načelima. Glede pravnog oblika u kojem bi se povelja trebala donijeti, većina se ministara izrazila za konvenciju.

U svjetlu mišljenja Savjetodavne skupštine i Rimske ministarske konferencije, Odbor ministara je stoga u lipnju 1985. godine donio Europsku povelja o lokalnoj samoupravi u obliku konvencije. Priznajući činjenicu da je poticaj za donošenje Povelje izvorno došao od Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Europe, odlučeno je da konvencija treba biti otvorena za potpis dana 15. listopada 1985. godine, prigodom 20. Plenarnog zasjedanja CLARE-a.

## **B. Opće primjedbe**

Svrha Europske povelje o lokalnoj samoupravi je ispraviti to što ne postoje zajednički europski standardi za mjerenje i čuvanje prava lokalnih jedinica, koje su najbliže građanima i

daju im priliku djelotvorno sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na njihov svakodnevni okoliš.

Povelja obvezuje stranke na primjenu osnovnih pravila koja jamče političku, upravnu i financijsku neovisnost lokalnih jedinica. Stoga se njome na europskoj razini pokazuje politička volja da se na svim razinama teritorijalne uprave da sadržaj načelima koja od svog osnivanja brani Vijeće Europe, organizacija koja održavanje demokratske savjesti Europe i obranu ljudskih prava u najširem smislu smatra svojom funkcijom. Uistinu, ona utjelovljuje uvjerenje da se stupanj samouprave koji uživaju lokalne jedinice može smatrati temeljnim pokazateljem istinske demokracije.

Povelja se sastoji od tri dijela. Prvi dio sadrži materijalne odredbe u kojima su postavljena načela lokalne samouprave. U njemu se konkretno navodi potreba za ustavnim i pravnim temeljem lokalne samouprave, definira se pojam i uspostavljaju načela koja uređuju narav i opseg ovlasti lokalnih jedinica. Daljnji se članci odnose na zaštitu granica lokalnih jedinica, osiguravajući im autonomiju glede njihovih upravnih struktura i pristupa sposobnom osoblju, te definirajući uvjete za obnašanje lokalne izborne dužnosti. Cilj dvaju glavnih članaka je ograničenje upravnog nadzora nad djelatnostima lokalnih jedinica i osiguranje da imaju odgovarajuće financijske resurse na raspolaganju pod uvjetima koji ne ugrožavaju njihovu osnovnu autonomiju. Preostale odredbe u ovome dijelu pokrivaju pravo lokalnih jedinica da surađuju i osnivaju udruge i pravo na zaštitu lokalne samouprave na način da imaju pravo koristiti sredstva sudske zaštite.

Dio II. sadrži razne odredbe koje se odnose na opseg obveza koje preuzimaju stanke. U skladu s namjerom postizanja stvarne

ravnoteže između osiguranja bitnih načela i fleksibilnosti potrebne kako bi se vodilo računa o pravnim i institucionalnim posebnostima raznih država članica, stranke mogu konkretno isključiti određene odredbe Povelje kojima se ne smatraju vezanima. Stoga on predstavlja kompromis između, s jedne strane, priznanja činjenice da lokalna samouprava utječe na strukturu i organizaciju same države, što je osnovna briga vlade, i, s druge strane, cilja zaštite minimuma osnovnih načela koja svaki demokratski sustav lokalne vlasti mora poštovati. Štoviše, obveze koje stranke preuzmu mogu se naknadno dodati, kad se uklone relevantne prepreke.

Načela lokalne samouprave navedena u Povelji mogla bi se primjenjivati na sve razine i kategorije lokalnih jedinica, u svakoj državi članici, i, uistinu, također *mutatis mutandis*, na teritorijalne vlasti na regionalnoj razini. Međutim, kako bi se dozvolili posebni slučajevi, strankama je dozvoljeno isključiti određene kategorije jedinica iz opsega Povelje.

Povelja ne predviđa institucionaliziran sustav kontrole njene primjene, koji bi išao dalje od zahtjeva da stranke dostave sve mjerodavne informacije koje se tiču zakonodavnih ili drugih mjera poduzetih u svrhu poštovanja Povelje. Iako se razmatrala mogućnost uspostave međunarodnog sustava nadzora nalik onome predviđenom Europskom socijalnom poveljom, ipak se smatralo se da se može i bez složenog nadzornog mehanizma, s obzirom da bi to što u Vijeću Europe postoji CLRAE koji ima izravan pristup Odboru ministara osiguralo odgovarajuću političku kontrolu poštivanja zahtjeva Povelje od strane stranaka.

Posljednji dio teksta sadrži završne odredbe sukladne onima koje se uobičajeno koriste u konvencijama čiji se nacrti izrađuju pod okriljem Vijeća Europe.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi prvi je višestrani pravni instrument koji definira i čuva načela lokalne autonomije, jedan o stupova demokracije, čija je obrana i razvoj funkcija Vijeća Europe. Možemo se nadati da će ona stoga dati bitan doprinos zaštiti i poboljšanju zajedničkih europskih vrijednosti.

## **C. Komentar odredbi Povelje**

### **Preambula**

Preambula daje priliku za izlaganje osnovnih pretpostavki u podlozi Povelje. To su, u biti:

- bitan doprinos lokalne samouprave demokraciji, djelotvornoj upravi i decentralizaciji vlasti;
- važna uloga lokalnih jedinica u izgradnji Europe;
- potreba da lokalne vlasti budu demokratski konstituirane i da uživaju široku autonomiju.

### **Članak 1.**

Članak 1. izražava opću obvezu stranaka da poštuju načela lokalne samouprave navedena u Dijelu I Povelje (članci 2- 11.), u mjeri propisanoj člankom 12.

### **Članak 2.**

Ovim je člankom propisano da načelo lokalne samouprave treba biti sadržano u pisanom pravu.



S obzirom na važnost ovoga načela, nadalje je poželjno da se to postiže njegovim uključivanjem u temeljni tekst koji uređuje organizaciju države, tj. u ustav. Međutim, prepoznato je da u onim zemljama u kojima postupak za izmjenu ustava traži suglasnost kvalificirane većine zakonodavca ili suglasnost cijelog stanovništva izraženu na referendumu, možda neće biti moguće preuzeti obvezu da će načelo lokalne samouprave biti upisano u ustav. Prepoznato je i da zemlje koje nemaju pisani ustav, nego se ustav treba pronalaziti u raznim dokumentima i izvorima, mogu biti suočene s specifičnim poteškoćama ili da čak možda ni ne mogu ispuniti tu obvezu.

Isto tako treba voditi računa o činjenici da u saveznom državama lokalnu vlast možda uređuju savezne države a ne središnja savezna vlada. Što se tiče saveznih država, ova Povelja ni na koji način ne utječe na podjelu vlasti i nadležnosti između savezne državi i saveznih država.

### **Članak 3.**

U ovome se članku navode bitne značajke lokalne samouprave, kao ih treba razumjeti u svrhu Povelje.

#### *Stavak 1.*

Pojam "mogućnost" izražava zamisao da uz zakonsko pravo uređivati određene javne poslove i upravljati njima moraju ići sredstva da se to djelotvorno učini. Uključivanje izraza "u okvirima određenim zakonom" prepoznaje činjenicu da zakonodavstvo može ovo pravo i mogućnost pobliže definirati.

"Na vlastitu odgovornost" naglašava da lokalne jedinice ne smiju biti ograničene na puko djelovanje kao zastupnice viših vlasti.

Nije moguće preciznije definirati koje bi poslove lokalne jedinice trebale imati pravo uređivati i upravljati njima. Izrazi kao "lokalni poslovi" i "vlastiti poslovi" odbijeni su kao previše nejasni i teški za tumačenje. Tradicije država članica glede poslova za koje se smatra da pripadaju lokalnim vlastima jako se razlikuju. U stvarnosti većina poslova ima i lokalne i nacionalne posljedice i nadležnost za njih može se razlikovati od zemlje do zemlje i u različitim vremenima, te ju čak mogu i dijeliti dvije različite razine vlasti. Kad bi se lokalne jedinice ograničilo na stvari koje nemaju šire posljedice, riskirali bi da će dobiti tek marginalnu ulogu. S druge je strane prihvaćeno da će si zemlje za središnju državu htjeti pridržati središnje funkcije, kao što je nacionalna obrana. Namjera Povelje je da lokalne jedinice trebaju imati široku raspon nadležnosti koje se mogu obavljati na lokalnoj razini. Definicija tih nadležnosti predmetom je članka 4.

#### *Stavak 2.*

Prava samouprave moraju vršiti demokratski konstituirane vlasti. Ovo je načelo u skladu s važnošću koju Vijeća Europe pridaje demokratskim oblicima vlasti.

Ovo pravo u pravilu podrazumijeva predstavničku skupštinu sa ili bez izvršnih tijela koja bi joj bila podređena, ali se dozvoljava mogućnost izravne demokracije, kad je to predviđeno statutom.

#### **Članak 4.**

Kao što je objašnjeno u komentarima uz članak 3., nije moguće, niti bi bilo primjereno pokušati, iscrpno nabrojati ovlasti i odgovornosti koje trebaju pripasti lokalnoj vlasti diljem Europe. Međutim, u ovom se članku iznose opća načela na kojima se trebaju osnivati nadležnosti lokalnih vlasti i narav njihovih ovlasti.

### *Stavak 1.*

Budući da je priroda nadležnosti lokalnih vlasti temeljni element stvarnosti lokalne samouprave, u interesu je i jasnoće i pravne sigurnosti da im te temeljne nadležnosti ne treba dodjeljivati na ad hoc osnovi, nego one moraju biti dovoljno ukorijenjene u zakonodavstvu. U pravilu nadležnosti trebaju biti dane ustavom ili zakonom koji donosi parlament. Međutim, ne dovodeći u pitanje upotrebu riječi "statute" u ovome stavku, priznato je da u nekim zemljama može biti poželjno, zbog učinkovitosti, da parlament neke nadležnosti prenese na lokalne jedinice, osobito u pogledu detalja i stvari koje traže provedbu zbog direktiva Europske zajednice, ako parlament zadrži odgovarajuće ovlasti nadzora nad korištenjem prenesenih ovlasti. Nadalje, iznimka se primjenjuje u slučaju država članica Europske zajednice u mjeri u kojoj uredbe Zajednice (koje su temeljem članka 189. Rimskog ugovora izravno primjenjive) mogu propisati primjenu neke konkretne mjere na određenoj razini uprave.

### *Stavak 2.*

Uz nadležnosti koje je zakonodavac dao konkretnim razinama vlasti, mogu se pojaviti i druge potrebe ili mogućnosti za djelovanje javnih tijela. Kad ta područja djelovanja imaju lokalne posljedice i nisu isključena iz opće nadležnosti u većini država članica, važno je za poimanje lokalnih jedinica kao političkih subjekata koji djeluju u svoje ime u svrhu promicanja opće dobrobiti svojih stanovnika, da imaju pravo pokrenuti svoju inicijativu u tim stvarima. Opća pravila na temelju kojih mogu djelovati u takvim slučajevima mogu, međutim, biti navedena u zakonu. Međutim, u nekim državama članicama lokalne jedinice moraju se moći pozvati na zakonsko ovlaštenje za svoje

radnje. U takvom se sustavu lokalnim jedinicama se može dati široka sloboda koja ide i dalje od konkretnih nadležnosti, čije je postojanje u toj mjeri obuhvaćeno člankom 4., stavkom 2.

### *Stavak 3.*

U ovome se članku artikulira opće načelo da obavljanje javnih ovlasti treba decentralizirati. Ovo je načelo navedeno u brojnim prigodama u kontekstu Vijeća Europe, a osobito u Zaključcima Lisabonske konferencije europskih ministara nadležnih za lokalnu vlast iz 1977. godine. To podrazumijeva da, osim ako je veličina ili priroda zadatka takva da traži da ga se rješava unutar većeg teritorijalnog područja ili ako postoje razlozi učinkovitosti ili ekonomičnosti koji prevladavaju, taj zadatak treba općenito povjeriti najlokalnijoj razini vlasti.

Međutim, ova odredba ne podrazumijeva zahtjev da se sustavno decentraliziraju funkcije na one lokalne jedinice koje, zbog prirode ili veličine, mogu obavljati samo ograničene zadatke.

### *Stavak 4.*

Ovaj je stavak povezan s problemom preklapanja nadležnosti. U interesu jasnoće i radi izbjegavanja bilo kakve tendencije prema progresivnom razvodnjavanju odgovornosti, nadležnosti trebaju u pravilu biti potpune i cjelovite. Međutim, u nekim se područjima traži djelovanje različitih razina vlasti koje se nadopunjuju, te je u takvim slučajevima važno da dođe do intervencije središnjih ili regionalnih jedinica u skladu sa zakonskim odredbama.

### *Stavak 5.*

Upravna struktura lokalne jedinica i njihovo poznavanje lokalnih uvjeta čini ih prikladnim tijelima za provođenje određenih funkcija, za koje krajnja odgovornost pada na nad-lokalne jedinice. Međutim, važno je, kako pribjegavanje takvom prenošenju ovlasti ne bi prekomjerno zadiralo u sferu neovisne ovlasti na lokalnoj razini, da ovoj bude, kad je to moguće, dozvoljeno voditi računa o lokalnim okolnostima kad obavlja prenesene ovlasti. Međutim, prepoznato je da u odnosu na neke funkcije, na primjer izdavanje osobnih isprava, postoji potreba za jednoobraznim propisima koji ne ostavljaju prostora za lokalnu slobodu odlučivanja.

### *Stavak 6.*

Stavci 1. do 5. bave se stvarima koje spadaju u opseg lokalnih jedinica, dok se stavak 6. odnosi i na stvari koje spadaju u opseg takvih jedinica i na stvari koje su izvan njihovog opsega nadležnosti, ali koje na njih osobito utječu. U tekstu se predviđa da način i vrijeme traženja mišljenja treba biti takvo da lokalne jedinice imaju stvarnu mogućnost izvršiti utjecaj, dok se priznaje da iznimne okolnosti mogu biti jače od zahtjeva da se traži mišljenje, osobito u hitnim slučajevima. Takvo traženje mišljenja treba biti izravno od jedinice ili jedinica kojih se to tiče, ili neizravno kroz medij njihovih udruga, kad se to tiče nekoliko jedinica.

## **Članak 5.**

Prijedlozi za promjenu granica, pri čemu su krajnji slučajevi kad jedinice se spajaju s drugim jedinicama, očito su od temeljne važnosti za lokalnu jedinicu i građane kojima ona služi. Iako

se u većini zemalja smatra nerealnim očekivati da će lokalna zajednica imati ovlast staviti veto na takve promjene, bitno je prethodno traženje njenog mišljenja, bilo izravno ili neizravno. Odgovarajući postupak za takva traženja mišljenja mogao bi biti referendum, ali u jednom broju zemalja oni nisu predviđeni zakonom. Kad korištenje referenduma nije predviđeno zakonom, mogu se obavljati drugi oblici traženja mišljenja.

## **Članak 6.**

### *Stavak 1.*

Tekst ovoga stavka ne bavi se općim ustrojem lokalne jedinice i njenim vijećem, nego načinom na koji su organizirane njene upravne službe. Središnji ili regionalni zakoni mogu odrediti određena opća načela za ovu organizaciju, ali lokalne jedinice moraju moći urediti svoje upravne strukture na način da vode računa o lokalnim okolnostima i upravnoj učinkovitosti. Ograničeni konkretni zahtjevi u središnjim ili regionalnim propisima koji se tiču, na primjer, osnivanja određenih odbora ili stvaranja određenih upravnih radnih mjesta su prihvatljivi, ali to ne treba biti toliko široko rasprostranjeno da nameće krut organizacijski ustroj.

### *Stavak 2.*

Uz odgovarajuće rukovodeće strukture, bitno je za učinkovitost i djelotvornost lokalne jedinice da ona može zaposliti i zadržati zaposlenike čija kvaliteta odgovara nadležnostima te jedinice. Jasno je kako ovo ovisi o stupnju sposobnosti lokalne vlasti da ponudi dovoljno povoljne uvjete službe.

## **Članak 7.**

Cilj je ovoga članka osigurati i da izabrani predstavnici ne mogu biti spriječeni djelovanjem treće stane u obnašanju svojih dužnosti, i da neke kategorije osoba ne mogu biti spriječene čisto materijalnim razlozima da se natječu za tu dužnost. Materijalni razlozi uključuju odgovarajuću financijsku naknadu za troškove koji slijede iz obnašanja dužnosti, i, kad je to odgovarajuće, naknadu za izgublenu zaradu te, osobito u slučaju vijećnika koji su izabrani na izvršne dužnosti u punom radnom vremenu, naknadu i odgovarajuće socijalno osiguranje. Bilo bi u duhu ovoga članka razumno očekivati da se organizira reintegracija onih koji preuzmu mjesto s punim radnim vremenom u redovan radni život na kraju njihovog mandata.

### *Stavak 3.*

Ovim je stavkom predviđeno da se izuzeće od obnašanja lokalne izborne dužnosti može osnivati samo na objektivnim zakonskim kriterijima, a ne na ad hoc odlukama. To u pravilu znači da će slučajevi nespojivosti u pravilu biti navedeni u zakonu. Međutim, primijećeni su slučajevi duboko ukorijenjenih, nepisanih pravnih načela, za koja se čini da pružaju odgovarajuća jamstva.

## **Članak 8.**

Ovaj članak uređuje nadzor aktivnosti lokalnih jedinica od strane drugih razina vlasti. On se ne odnosi na omogućavanje pojedincima da podnesu tužbe sudu protiv lokalnih jedinica, niti se ne odnosi na imenovanje i aktivnosti pučkog pravobranitelja ili drugog službenog tijela koje ima istražnu ulogu. Ove su odredbe iznad svega mjerodavne za filozofiju nadzora koji

se redovno povezuje s *contrôles de tutelle*, koje imaju dugu tradiciju u brojnim zemljama. Tako se one odnose na prakse i zahtjeve da se za neke akte dobije prethodno ovlaštenje ili na potvrdu koja je potrebna da bi akti stupili na snagu, na ovlasti poništenja odluke lokalne jedinice, na računovostvene kontrole, itd.

#### *Stavak 1.*

Stavkom 1. je predviđeno da treba postojati odgovarajuća zakonska osnova za nadzor te to isključuje postupak *ad hoc* nadzora.

#### *Stavak 2.*

Upravni nadzor u pravilu treba biti ograničen na pitanje zakonitosti akata lokalnih jedinica, a ne svrsishodnosti. Jedna konkretna, ali ne i jedina iznimka učinjena je u slučaju prenesenih ovlasti, kad jedinica koja prenosi svoje ovlasti želi obavljati određeni nadzor nad načinom na koji se obavlja taj zadatak. To bi međutim ne bi trebalo sprečavati lokalne jedinice da imaju određenu slobodu odlučivanja, kako je to predviđeno u članku 4., stavku 5.

#### *Stavak 3.*

Ovaj tekst crpi nadahnuće iz načela "razmjernosti", prema kojemu nadzorna vlast, u vršenju svojih ovlasti, ima obvezu koristiti metodu koja najmanje utječe na lokalnu autonomiju, a istovremeno postiže željeni rezultat.

Budući da je pristup sredstvima sudske zaštite protiv nepropisnog obavljanja nadzora i kontrole pokriven člankom 11., nije se smatralo da su nužne precizne odredbe o uvjetima i načinu miješanja u konkretnim situacijama.



## **Članak 9.**

Zakonsko ovlaštenje za obavljanje određenih dužnosti je besmisleno ako su lokalne jedinice lišene financijskih sredstava za njihovo obavljanje.

### *Stavak 1.*

Ovaj stavak nastoji osigurati da lokalne jedinice neće biti lišene svoje slobode da odrede izdatke koji su za njih prioritetni.

### *Stavak 2.*

Načelo o kojemu je riječ govori da treba postojati odgovarajući odnos između financijskih sredstava koja su na raspolaganju lokalnoj jedinici i zadaćama koje obavlja. Ovaj je odnos osobito jak za dužnosti koje su joj konkretno dodijeljene.

### *Stavak 3.*

Vršenje političkog odabira u vaganju koristi od usluga u odnosu na trošak za lokalnog poreznog obveznika ili korisnika temeljna je dužnost lokalnih izabраниh predstavnika. Prihvaćeno je da središnji ili regionalni propisi mogu postaviti sveukupne granice ovlasti lokalne jedinice da uvodi poreze; međutim, oni ne smiju spriječiti djelotvorno funkcioniranje procesa lokalne odgovornosti za polaganje računa.

### *Stavak 4.*

Određeni porezi ili izvori lokalnih financijskih sredstava su, po svojoj prirodi, ili iz praktičnih razloga, razmjerno neosjetljivi na učinke inflacije i drugih gospodarskih čimbenika. Prekomjerno oslanjanje na takve poreze ili izvore može lokalne jedinice dovesti u poteškoće, budući da na troškove pružanja usluga izravno utječe razvoj gospodarskih čimbenika. Međutim,

priznato je da čak i u slučaju razmjerno dinamičnih izvora prihoda ne može postojati automatska veza između troškova i kretanja izvora.

#### *Stavak 6.*

Kad su dodijeljeni preraspoređeni izvori financiranja prema konkretnim kriterijima navedenim u zakonodavstvu, odredbe ovoga stavka biti će poštovane ako se zatraži mišljenje lokalnih jedinica tijekom pripreme mjerodavnog zakonodavstva.

#### *Stavak 7.*

Nenamjenske su potpore ili čak i potpore za neki konkretan sektor poželjnije iz motrišta slobode djelovanja lokalne jedinice, od potpora namijenjenih za konkretne projekte. Bilo bi nerealno očekivati da će se sve potpore za konkretne projekte nadomjestiti nenamjenskim potporama, osobito za velika kapitalna ulaganja, ali prekomjerno pribjegavanje takvim potporama ozbiljno će ograničiti slobodu lokalne jedinice da obavlja svoju slobodu donošenja odluka u odnosu na izdatke kojima je dala prvenstvo. Međutim, dio ukupnih financijskih sredstava iz potpora znatno se razlikuje od zemlje od zemlje, te se viši omjer potpora za konkretne projekte u odnosu na općenitije potpore može smatrati razumnim kad potpore u cjelini čine razmjerno beznačajan udio ukupnog prihoda.

Druga rečenica članka 9., stavka 7. nastoji osigurati da potpora za konkretnu namjenu ne potkopa slobodu lokalne jedinice da vrši slobodu odlučivanja u području njene vlastite nadležnosti.

#### *Stavak 8.*

Za lokalne jedinice je važno da imaju pristup i mogu dobiti zajmove na tržištu kapitala. Mogući izvori takvog financiranja

će međutim neizostavno ovisiti o strukturi kapitalnih tržišta svake zemlje, a postupci i uvjeti za pristup tim izvorima mogu biti navedeni u zakonodavstvu.

## **Članak 10.**

### *Stavak 1.*

Ovaj stavak pokriva suradnju između lokalnih jedinica na funkcionalnoj osnovi, osobito radi traženja veće učinkovitosti kroz zajedničke projekte ili obavljanje zadaća koje su iznad sposobnosti jedne jedine lokalne jedinice. Takva suradnja može imati oblik konzorcija ili saveza jedinica, iako se zakonom može postaviti pravni oblik za stvaranje takvih tijela.

### *Stavak 2.*

Ovaj se stavak odnosi na udruge čiji je cilj puno općenitiji od funkcionalnih razmatranja iz stavka 1., i koje u pravilu žele predstavljati lokalne jedinice određene vrste ili vrsta na regionalnoj ili nacionalnoj osnovi. Pravo pripadati udrugama ove vrste međutim ne podrazumijeva da središnja vlast prizna bilo koju pojedinačnu udruhu kao valjanog sugovornika.

Za instrument ove vrste Vijeća Europe normalno je da uz pravo pripadati udrugama na nacionalnoj razini treba ići i paralelno pravo pripadati međunarodnim udrugama, čiji jedan broj je aktivan u promicanju europskog jedinstva u skladu s ciljevima navedenim u statutu Vijeća Europe.

Međutim, članak 10.2 ostavlja pojedinim državama članicama odabir sredstava, zakonodavnih ili nekih drugih, kojima se daje učinak tom načelu.

### *Stavak 3.*

Izravna suradnja s pojedinim lokalnim jedinicama drugih država treba također biti dozvoljena, iako način takve suradnje mora poštovati ona pravna pravila koja postoje u svakoj državi i odvijati se u okviru ovlasti jedinica o kojima je riječ.

U tom su pogledu osobito mjerodavne odredbe Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji teritorijalnih zajednica ili jedinica (21. svibnja 1980., ETS, br. 106), iako neki oblici suradnje ne trebaju biti ograničeni na granična područja.

### **Članak 11.**

Pod mogućnošću korištenja sredstva sudske zaštite smatra se da lokalna jedinica ima pristup:

- a. propisno osnovanom sudu, ili
- b. istovrijednom, neovisnom, zakonom osnovanom tijelu koje ima ovlasti presuđivati i dati uputu o prosudbi o tome je li neka radnja, propust, odluka ili neki drugi upravni akt u skladu sa zakonom.

U jednoj je zemlji zabilježen slučaj da je, iako protiv upravnih odluka nije dopuštena redovna žalba sudu, moguće iskoristiti izvanredno pravno sredstvo koje se zove zahtjev za ponavljanjem postupka. To je sudsko pravno sredstvo, koje je na raspolaganju ako se odluka osniva na očigledno netočnoj primjeni prava, u skladu sa zahtjevima ovoga članka.

## **Članak 12.**

Formulacija načela lokalne samouprave navedenih u Dijelu I Povelje trebala je pokušati pomiriti široku raznolikost pravnih sustava i struktura lokalne vlasti koje postoje u državama članicama Vijeća Europe. Ipak, prepoznato je da pojedine vlade još uvijek mogu biti suočene s ustavnim ili praktičnim preprekama za pristajanje uz određene odredbe Povelje.

U skladu s tim ovaj članak usvaja sustav "obvezatne jezgre" koji je prvi puta uspostavljen Europskom socijalnom poveljom, na način da propisuje da se od stranaka Europske povelje o lokalnoj samoupravi traži da prihvate barem dvadeset od trideset stavaka Dijela I Povelje, uključujući barem deset iz jezgre od četrnaest osnovnih načela. Međutim, kako poštovanje svih odredbi Povelje ostaje krajnji cilj, stranke konkretno mogu dodati svoje preuzete obveze kako i kada to postane moguće.

## **Članak 13.**

U načelu se zahtjevi navedeni u Dijelu I Povelje odnose na sve kategorije ili razine lokanih jedinica u svakoj državi članici. Oni se moguće primjenjuju i na regionalne jedinice kad takve postoje. Međutim, poseban pravni oblik ili ustavni položaj određenih regija (osobito država članica saveznih država) može spriječiti da budu podvrgnute istim zahtjevima kao lokalne jedinice. Nadalje, u jednoj ili dvije države članice postoji kategorija lokalnih jedinica koje, zbog svoje male veličine, imaju samo neznatne ili savjetodavne dužnosti. Da bi vodio računa o takvim iznimnim slučajevima, članak 13. dozvoljava strankama da isključe određene kategorije jedinica iz opsega Povelje.

## **Članak 14.**

Namjena je ovoga članka olakšati praćenje primjene Povelje od pojedinih stranaka, stvaranjem obveze da ove dostave mjerodavne informacije glavnom tajniku Vijeća Europe. Osobito kad nema konkretnog tijela nadležnog za nadzor provedbe Povelje, posebno je važno da glavnom tajniku budu dostupne informacije koje se tiču svih promjena zakonodavstva ili drugih mjera koje mogu imati značajan utjecaj na lokalnu autonomiju kako je definirana Poveljom.

## **Članci 15. do 18.**

Završne odredbe sadržane u člancima 15. do 18. osnivaju se na ogleđnim završnim odredbama za konvencije i sporazume sklopljene unutar Vijeća Europe.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi prvi je međunarodni obvezujući ugovor koji jamči prava zajednica i njihovih izabраниh vlasti. Otvorena je za potpisivanje kao konvencija državama članicama Vijeća Europe 15. listopada 1985., a stupila je na snagu 1. rujna 1988. godine. Dana 16. studenog 2009. godine usvojen je Dodatni protokol o pravu sudjelovanja u poslovima lokalnih vlasti kao nadopuna teksta Povelje. Stupio je na snagu 1. lipnja 2012. godine. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti brine za poštovanje načela Povelje u državama članicama Vijeća Europe koje su potpisale i ratificirale Povelju i njen dodatni protokol.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti institucionalno je tijelo Vijeća Europe. On predstavlja lokalne i regionalne vlasti, jačajući lokalnu demokraciju u 47 država članica Vijeća Europe. Čine ga dva doma, Dom lokalnih vlasti i Dom regija, te predstavlja institucionalni glas preko 200.000 europskih općina i regija.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Vijeće Europe vodeća je organizacija za ljudska prava u Europi. Ima 47 država članica od kojih je 28 članica Europske unije. Sve države članice Vijeća Europe potpisale su Europsku konvenciju o ljudskim pravima, međunarodni ugovor kojemu je cilj zaštita ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. Europski sud za ljudska prava nadgleda provedbu Konvencije u državama članicama.