

# EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI



Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Saveta 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](mailto:publishing@coe.int).

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

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

## Sadržaj

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



# Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope

## Uvod

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti jedinstvena je institucija u Evropi, zadužena za procenu stanja lokalne i regionalne demokratije u 47 država članica Saveta Evrope. Osnovna uloga mu je da unapređuje i prati dešavanja u oblasti lokalne i regionalne demokratije.

U tom kontekstu, on prati sprovođenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi – prvog pravno obavezujućeg instrumenta, usvojenog 1985. godine – u državama članicama. Povelja je postala istorijski sporazum o zaštiti prava lokalnih i regionalnih vlasti, kao što su pravo na samoupravu, pravo na biranje lokalnih tela, pravo na vršenje ovlašćenja, pravo na administrativne strukture i finansijske resurse, te pravo na pokretanje sudskog postupka u slučaju ometanja od strane drugih nivoa vlasti.

Lokalne i regionalne vlasti, suočene sa situacijama za koje smatraju da ugrožavaju način na koji funkcionišu, sve se više okreću Kongresu. Te situacije mogu biti različite prirode. Mogu se odnositi na navode o neposrednom kršenju neke od odredaba Povelje, kao što je nekonsultovanje lokalnih i regionalnih vlasti od strane centralne vlade o nekom pitanju koje je od neposrednog interesa za njih (članovi 4.6 i 9.6) ili u slučajevima gde njihovi finansijski izvori nisu u skladu sa njihovim odgovornostima (član 9). Ti navodi se mogu takođe odnositi na neko posredno kršenje duha Povelje. Na primer,

predstavnici lokalnih vlasti mogu od Kongresa zatražiti da ispita koliko neka država članica ispunjava obaveze proistekle iz činjenice da je ta zemlja ratifikovala Povelju. Kongres može, na primer, da ispita način na koji je smanjen broj opština, da dà komentar o zakonu kojim se osoblju parlamenta zabranjuje da vrši izabranu funkciju ili o nacrtu zakona kojim se ukidaju opštinska veća u glavnom gradu neke zemlje, ili može dati zapažanja o zabrani upotrebe jezika neke manjine u lokalnim poslovima. Pitanja o kojima se od Kongresa traži da dà mišljenje u vezi sa primenom Povelje pokrivaju veoma širok spektar.

Kroz svoje aktivnosti praćenja Kongres obezbeđuje pravilnu primenu Povelje i doprinosi održavanju zdrave lokalne i regionalne samouprave u Evropi.

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

Kongres:

- obavlja redovne monitoring posete u 47 država članica;
- ispituje posebne aspekte Povelje;
- prati lokalne i regionalne izbore

Nakon posete monitoringa, Kongres izrađuje izveštaje koje usvaja Komisija za monitoring. Ova Komisija odobrava i preporuke koje se upućuju državama članicama nakon što ih usvoji Kongres.

Od 1995. godine Kongres je usvojio skoro 103 izveštaja o monitoringu, a države članice su pokrenule mnogobrojne zakonodavne reforme. Države članice takođe mogu da ratifikuju

odredbe Povelje koje nisu usvojile prilikom potpisivanja sporazuma. Takođe mogu preduzeti potrebne korake da bi potpisale i/ili ratifikovale Dodatni protokol Povelje o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

## **Poboljšane procedure za unapređenje monitoringa**

Godine 2010, u okviru procesa samoreformisanja, Kongres je usvojio pravila kojima se reguliše organizacija postupaka monitoringa (Rezolucija 307 (2010)), revidirana 2013. godine (Rezolucija 307 (2010) REV2).

Da bi poboljšao kvalitet praćenja, Kongres je odlučio da:

- sprovodi redovniji i sistematski monitoring zemalja koje su potpisale i ratifikovale Povelju (otprilike svakih pet godina) i da uvede strogu i doslednu metodu za imenovanje izvestilaca kako bi obezbedio potpunu nepristrasnost delegacije odgovorne za monitoring;
- dopuni ovaj proces postupkom koji sledi nakon monitoringa na osnovu političkog dijaloga sa nacionalnim vlastima kako bi se zajedno sa dotičnom zemljom došlo do optimalnih rešenja za probleme koje je delegacija utvrdila i obezbedilo brzo i efikasno sprovođenje preporuka koje je Kongres izneo u „mapi puta“ podnetoj vladi.

Na taj način, Kongres doprinosi postizanju temeljnih ciljeva Saveta Evrope na lokalnom i regionalnom nivou, a to je snaženje demokratije u svetlu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi



i njenog Dodatnog protokola o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

# **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**

**Strazbur, 15.X.1985**

Ovlašćene verzije teksta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi su one izdate na službenim jezicima Saveta Evrope, engleskom i francuskom. Dostupne su onlajn na stranici Saveta Evrope - ugovori. Preводе na nezvanične jezike Saveta Evrope izvršile su sve države članice nakon što su odgovarajući nacionalni parlamenti ratifikovali konvenciju. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope odbacuje svaku odgovornost za kvalitet prevoda neslužbenih verzija. Srpsku verziju proizvele su nacionalne vlasti povodom ratifikacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Srbija potpisala 6. septembra 2007.



## **Preambula**

Države članice Saveta Evrope, potpisnice ovog dokumenta,

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope da postigne veće jedinstvo svojih članica u očuvanju i ostvarenju ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe;

Verujući da je jedan od metoda kojim se ovaj cilj može ostvariti postizanje sporazuma na administrativnom planu;

Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema;

Smatrajući da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa zajedničkih svim državama članicama Saveta Evrope;

Uverene da se ova prava najneposrednije mogu ostvariti na lokalnom nivou;

Uverene da se kroz lokalne organe vlasti sa stvarnim odgovornostima može obezbediti administracija koja je i efikasna i bliska građanima;

Znajući da je očuvanje i unapređivanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama važan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na principima demokratije i decentralizacije vlasti;

Smatrajući da je za ovo neophodno postojanje lokalnih organa vlasti koji imaju demokratski konstituisana tela za odlučivanje i širok stepen autonomije u pogledu svojih odgovornosti, a takođe i puteve i načine za ostvarivanje tih odgovornosti i sredstava koja su neophodna za njihovo ostvarenje,

Složile su se o sledećem:

## **Član 1.**

Države ugovornice će sebe smatrati obaveznim prema sledećim članovima u skladu sa načinom i u obimu navedenom u članu 12. ove povelje.

## **Deo I**

### **Član 2. – Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave**

Princip lokalne samouprave biće priznat u domaćem zakonodavstvu i, ako je moguće, u ustavu.

### **Član 3. – Koncept lokalne samouprave**

1. Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.
2. Ovo pravo će vršiti saveti ili skupštine, sastavljene od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referendumu ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća tamo gde su oni statutom dozvoljeni.

### **Član 4. – Obim lokalne samouprave**

1. Osnovna ovlašćenja i odgovornost lokalnih organa vlasti treba da budu predviđeni ustavom ili statutom. Međutim, ova odredba ne sprečava davanje ovlašćenja i odgovornosti lokalnim vlastima za specifične svrhe, u skladu sa zakonom.

2. Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci.
3. Javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede.
4. Ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom.
5. Tamo gde su im ovlašćenja dodeljena od strane centralne ili regionalne vlasti, lokalnim organima vlasti će, u meri u kojoj je to moguće, biti data puna sloboda odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti lokalnim uslovima.
6. Lokalni organi vlasti će biti konsultovani, u meri u kojoj je to moguće, i u pravo vreme i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču.

## **Član 5. – Zaštita granica lokalne vlasti**

Promene u razgraničenju lokalnih organa vlasti neće biti vršene bez prethodne konsultacije lokalne zajednice o kojoj je reč, po mogućnosti putem referendum, tamo gde je to omogućeno statutom.

## **Član 6. – Administrativna struktura i sredstva za obavljanje zadataka lokalnih organa vlasti**

1. Ne dovodeći u pitanje opštije statutarne odredbe, lokalne vlasti mogu da odrede sopstvenu unutrašnju administrativnu strukturu kako bi je prilagodili lokalnim potrebama i obezbedile efikasnu upravu.
2. Uslovi službovanja zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće angažovanje osoblja visokog kvaliteta na osnovu vrednosti i kompetentnosti; u tu svrhu treba stvoriti adekvatne mogućnosti za obrazovanje, naknade i izgleda za napredovanje u karijeri.

## **Član 7. – Uslovi vršenja ovlašćenja na lokalnom nivou**

1. Uslovi pod kojim rade predstavnici izabrani na lokalnom nivou treba da su takvi da obezbeđuju slobodno obavljanje njihovih funkcija.
2. Oni treba da obuhvate odgovarajuću finansijsku nadoknadu troškova koji nastanu u toku obavljanja posla o kome je reč, kao i nadoknadu, tamo gde je to moguće, za gubitak zarade ili plate za posao koji je obavljen i odgovarajuću zaštitu socijalnog osiguranja.
3. Sve funkcije i aktivnosti za koje se smatra da su nespojive sa zauzimanjem lokalnog izbornog položaja biće određene statutom ili osnovnim pravnim principima.

## **Član 8. – Administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti**

1. Bilo kakav administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može biti ostvaren samo u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom.
2. Svaki administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti po pravilu će imati za cilj samo da obezbedi usaglašenost sa zakonom i ustavnim načelima. Međutim, više instance vlasti mogu obaviti administrativni nadzor u vezi sa celishodnošću u pogledu zadataka čije izvršavanje je povereno lokalnim organima vlasti.
3. Administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti vršiće se tako da obezbedi da intervencija kontrolne vlasti bude u srazmeri sa značajem interesa koji treba da štiti.

## **Član 9. – Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti**

1. Lokalni organi vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja.
2. Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti biće određena u skladu sa ovlašćenjima koja su predviđena ustavom i zakonom.
3. Deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, treba da potiču od lokalnih poreza i taksa čiju visinu oni mogu da odrede u okviru ograničenja datih statutom.
4. Finansijski sistemi na kojima počivaju izvori koji pripadaju lokalnim vlastima biće u dovoljnoj meri široki i adaptibilni kako bi im se omogućilo da u meri u kojoj je to praktično moguće



drže korak sa stvarnim rastom troškova vezanih za obavljanje njihovih obaveza.

5. Zaštita finansijski slabijih lokalnih organa vlasti zahteva instituciju finansijskog izjednačavanja procedura ili slične mere koje treba da koriguju efekte nejednake raspodele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog tereta kome treba da pruže podršku. Takve procedure ili mere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti.

6. Lokalni organi vlasti biće konsultovani na odgovarajući način o tome kako da im se dodeljuju preraspoređena sredstva.

7. Subvencije lokalnim organima vlasti neće biti, koliko god je to moguće, namenjene finansiranju određenih projekata. Provizija od subvencija neće ukloniti osnovno pravo lokalnih organa vlasti da u okviru svoje nadležnosti imaju slobodu političkog odlučivanja.

8. U svrhu pozajmljivanja radi kapitalnog investiranja, lokalni organi vlasti imaće pristup nacionalnom tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti.

## **Član 10. – Pravo lokalnih organa vlasti na udruživanje**

1. Lokalni organi vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti sarađuju i u okviru zakona stvaraju konzorcijume sa drugim lokalnim organima vlasti u cilju ostvarenja zadataka od zajedničkog interesa.

2. Pravo lokalnih organa vlasti da pripadaju asocijaciji radi zaštite i promocije njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju

međunarodnoj asocijaciji lokalnih organa vlasti biće priznato u svakoj državi.

3. Lokalni organi vlasti imaju pravo da, pod uslovima predviđenim zakonom, sarađuju sa odgovarajućim lokalnim organima vlasti u drugim državama.

### **Član 11. – Pravna zaštita organa lokalne samouprave**

Lokalni organi vlasti imaju pravo da pribegnu žalbi kod suda kako bi obezbedili slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa lokalne samouprave koji su ugrađeni u ustav ili domaće zakonodavstvo.

## **Deo II – Ostale odredbe**

### **Član 12. – Obaveze**

1. Svaka država ugovornica saglasna je da se smatra vezanom prihvatanje odredaba najmanje dvadeset stavova prvog dela ove povelje, od kojih će bar deset biti odabrano među sledećim stavovima:

- član 2,
- član 3, stavovi 1. i 2,
- član 4, stavovi, 1, 2. i 4,
- član 5,
- član 7, stav 1,
- član 8, stav 2,
- član 9, stavovi 1, 2. i 3,
- član 10, stav 1,
- član 11.

1. Svaka država ugovornica prilikom deponovanja instrumenata ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja, obavestiće generalnog sekretara Saveta Evrope o stavovima koje je odabrala u skladu sa odredbama stava 1. ovog člana.
2. Svaka strana može, u bilo koje vreme kasnije, da obavesti generalnog sekretara da se smatra vezanom bilo kojim stavom ove povelje koji još nije prihvatila u skladu sa stavom 1. ovog člana. Ovakve obaveze date naknadno smatraće se integralnim delom ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja strane koja daje notifikaciju i imaće isto dejstvo sa prvim danom meseca koji sledi po isteku perioda od tri meseca nakon datuma kada je generalni sekretar primio notifikaciju.

### **Član 13. – Vlast na koju se ova povelja odnosi**

Principi lokalne samouprave sadržani u ovoj povelji primenjuju se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje u okviru teritorije države ugovornice. Međutim, svaka strana ugovornica može, prilikom deponovanja instrumenata ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja da odredi kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namerava da ograniči dejstvo ove povelje ili koje namerava da isključi iz njenog dejstva. Ona takođe može da uključi nove kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti u okviru povelje kasnijom notifikacijom generalnom sekretaru Saveta Evrope.

### **Član 14. – Odredba o obaveštavanju**

Svaka strana potpisnica proslediće generalnom sekretaru Saveta Evrope sve relevantne informacije u vezi sa zakonskim

odredbama i drugim merama koje preduzima u svrhu usklađivanja sa odredbama ove povelje.

## **Deo III**

### **Član 15. – Potpis, ratifikacija i stupanje na snagu**

1. Ova povelja je otvorena za potpisivanje svakoj državi članici Saveta Evrope. Ona podleže ratifikaciji, pristupanju ili prihvatanju. Instrumenti ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja biće deponovani kod generalnog sekretara Saveta Evrope.
2. Ova povelja stupiće na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku tromesečnog perioda nakon datuma kada su četiri države članice Saveta Evrope izrazile svoju spremnost da budu vezane poveljom u skladu sa odredbama prethodnog stava.
3. U pogledu svake države članice koja kasnije izrazi svoju saglasnost da bude vezana poveljom, ova povelja stupiće na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku tromesečnog perioda nakon dana deponovanja instrumenata ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja.

### **Član 16. – Teritorijalna klauzula**

1. Svaka država može u vreme potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenata ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja da specificira teritoriju ili teritorije na koje se ova povelja odnosi.
2. Svaka država može kasnije, deklaracijom upućenom generalnom sekretaru Saveta Evrope, da proširi primenu ove povelje na svaku teritoriju navedenu u deklaraciji. U pogledu

takve teritorije povelja će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku tromesečnog perioda nakon datuma prijema takve deklaracije od strane generalnog sekretara.

3. Svaka deklaracija u vezi sa prethodnim paragrafima može, u pogledu svake teritorije naznačene u takvoj deklaraciji, biti povučena notifikacijom upućenom generalnom sekretaru. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku šestomesečnog perioda nakon datuma prijema takve notifikacije od strane generalnog sekretara.

## **Član 17. – Otkazivanje**

1. Svaka strana ugovornica može da otkáže ovu povelju u bilo koje vreme nakon isteka perioda od pet godina od datuma kada je povelja za nju stupila na snagu. Šest meseci unapred daće se obaveštenje generalnom sekretaru Saveta Evrope. Takvo otkazivanje neće uticati na važenje povelje u odnosu na druge strane ugovornice pod uslovom da u svakom takvom trenutku nema manje od četiri takve strane ugovornice.

2. Svaka strana ugovornica može, u skladu sa odredbama iznetim u prethodnom paragrafu, da otkáže bilo koji paragraf dela I ove povelje koji je usvojila, pod uslovom da ostane vezana brojem i vrstom stavova navedenih u članu 12, stav 1. Za svaku stranu koja, nakon otkazivanja nekog stava, više ne ispunjava zahteve sadržane u članu 12, stav 1, smatraće se da je otkazala i samu povelju.

## **Član 18. – Notifikacije**

Generalni sekretar Saveta Evrope obavestiće svaku državu članicu Saveta Evrope o:

- a. svakom potpisu;
- b. deponovanju svakog instrumenta ratifikacije, usvajanja ili saglasnosti;
- v. svakom datumu stupanja na snagu ove povelje u skladu sa članom 15;
- g. svakoj notifikaciji koju primi u okviru primene odredaba člana 12, st. 2. i 3;
- d. svakoj notifikaciji koju primi u okviru primene odredaba člana 13;
- đ. svakom drugom aktu, notifikaciji ili komunikaciji koji se odnose na ovu povelju.

U potvrdu toga dolepotpisani, propisno ovlašćeni za to, potpisali su ovu povelju.

Sačinjeno u Strazburu, 15. oktobra 1985. godine na engleskom i francuskom jeziku, od kojih su oba teksta podjednako merodavna, u jednom primerku koji će biti deponovan u arhivi Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope šalje overene kopije svakoj državi članici Saveta Evrope.



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

**Utreht, 16.XI.2009**





## **Preambula**

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

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njegovih članica radi očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Imajući u vidu da je pravo na učešće u vršenju javnih poslova jedno od demokratskih načela koje dele sve države članice Saveta Evrope;

Imajući u vidu da je napredak u državama članicama pokazao prvenstveni značaj ovog načela za lokalnu samoupravu;

Imajući u vidu da bi bilo prikladno da se Povelja dopuni odredbama koje garantuju pravo učešća u poslovima lokalne vlasti;

Imajući u vidu Konvenciju Saveta Evrope o pristupu službenim ispravama, usvojenu od strane Komiteta ministara novembra 2008. godine;

Imajući u vidu takođe Deklaraciju i Akcioni plan usvojene na trećem sastanku na vrhu šefova država i vlada Saveta Evrope (Varšava, 16. i 17. maja 2005. godine),

Saglasile su se o sledećem:

## **Član 1. – Pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti**

1. Države potpisnice obezbeđuju svakome u okviru svoje nadležnosti pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti.
2. Pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti označava pravo da se pokušaju utvrditi ovlašćenja ili da se utiče na vršenje ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti.
3. Zakonom se obezbeđuju sredstva olakšavanja ostvarivanja ovog prava. Bez nepravedne diskriminacije bilo kog lica ili grupe, zakon može da obezbedi posebne mere za različite okolnosti ili kategorije lica. U skladu sa ustavnim i/ili međunarodnim obavezama potpisnice, zakon može, posebno, da obezbedi mere koje su konkretno ograničene na birače.
  - 4.1. Svaka od potpisnica po zakonu priznaje pravo državljana države potpisnice da, kao birači ili kandidati, učestvuju u izborima članova saveta ili skupština u lokalnoj zajednici u kojoj imaju prebivalište.
  - 4.2. Zakon takođe priznaje to pravo učešća drugim licima u slučaju kada članica tako odluči, u skladu sa svojim ustavnim poretkom ili kada je to u skladu sa međunarodnim pravnim obavezama članice.
    - 5.1. Sve formalnosti, uslovi ili ograničenja prava na učešće u poslovima lokalne vlasti propisuju se zakonom i usklađuju s međunarodnim pravnim obavezama članice.
    - 5.2. Zakon nameće one formalnosti, uslove i ograničenja koji su neophodni da bi se osiguralo da ostvarivanje prava na učešće neće ugroziti moralni integritet i transparentnost pri vršenju ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti.

5.3. Ostale formalnosti, uslovi ili ograničenja moraju da budu neophodni za funkcionisanje delotvorne političke demokratije, za održavanje javne bezbednosti u demokratskom društvu ili da bi članica ispunila zahteve na osnovu svojih međunarodnih pravnih obaveza.

## **Član 2. – Sprovođenje mera radi obezbeđenja prava na učešće**

1. Članice preduzimaju sve mere koje su neophodne da bi se ostvarilo pravo na učešće u vršenju poslova lokalnih vlasti.
2. Te mere za vršenje prava na učešće obuhvataju:
  - i. osnaživanje lokalnih vlasti kako bi omogućile, podsticale i olakšale ostvarivanje prava na učešće definisanog ovim Protokolom;
  - ii. obezbeđivanje uvođenja:
    - a. postupaka za uključivanje ljudi koji mogu da uključuju i savetodavne procese, lokalne referendume i peticije i, tamo gde lokalne vlasti imaju veliki broj stanovnika i/ili pokrivaju veliko geografsko područje, mere za uključivanje ljudi na nivou koji je njima blizak;
    - b. postupaka za pristup službenim ispravama u posedu lokalnih vlasti, u skladu sa ustavnim poretkom i međunarodnim pravnim obavezama;
    - c. mera za zadovoljavanje potreba onih kategorija lica koja se suočavaju s posebnim preprekama za učešće;

- d. mehanizama i postupaka za rešavanje i davanje odgovora na primedbe i sugestije koje se odnose na funkcionisanje lokalnih vlasti i lokalnih javnih službi;
  - iii. podsticanje korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija za promociju i ostvarivanje prava na učešće definisanog ovim Protokolom.
3. Postupci, mere i mehanizmi mogu se razlikovati za različite kategorije lokalnih vlasti, uzimajući u obzir njihovu veličinu i nadležnosti.
4. U planiranju i postupku donošenja odluka koje se odnose na mere koje će biti preduzete u pogledu obezbeđenja prava na učešće u poslovima lokalnih vlasti, lokalne vlasti će biti konsultovane u meri u kojoj je to moguće, blagovremeno i na odgovarajući način.

### **Član 3. – Vlasti na koje se odnosi Protokol**

Ovaj Protokol se odnosi na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje u okviru teritorije članice. Međutim, svaka članica može, prilikom deponovanja svog instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja, da navede kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namerava da ograniči područje primene Protokola ili koje namerava da isključi iz njegovog područja primene. Takođe, može da u područje primene ovog Protokola uključi druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti putem naknadnog obaveštenja upućenog Generalnom sekretaru Saveta Evrope.

#### **Član 4. – Teritorija na koju se odnosi Protokol**

1. Svaka članica može u vreme potpisivanja ili deponovanja svog instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja da naznači teritoriju ili teritorije na koje će se ovaj Protokol primenjivati.
2. Svaka članica može, u bilo koje vreme, izjavom upućenom Generalnom sekretaru Saveta Evrope, da proširi oblast delovanja ovog Protokola na svaku drugu teritoriju naznačenu u izjavi. U odnosu na tu teritoriju, Protokol stupa na snagu prvog dana meseca nakon isteka roka od tri meseca posle datuma prijema takve izjave od strane Generalnog sekretara.
3. Svaka izjava data u skladu sa dva prethodna stava, u vezi sa svakom teritorijom naznačenom u takvoj izjavi, može da se povuče obaveštenjem upućenim Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka roka od šest meseci posle datuma prijema takvog obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

#### **Član 5. – Potpisivanje i stupanje na snagu**

1. Protokol će biti otvoren za potpisivanje državama članicama Saveta Evrope koje su potpisnice Povelje. On podleže potvrđivanju, prihvatanju ili odobravanju. Država članica Saveta Evrope ne može da potvrdi, prihvati ili odobri ovaj Protokol, osim ako nije istovremeno ili ranije potvrdila, prihvatila ili odobrila Povelju. Instrumenti potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja deponuju se kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.
2. Ovaj Protokol će stupiti na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka roka od tri meseca posle datuma na koji je osam

država članica Saveta Evrope izrazilo saglasnost da se obavežu na poštovanje Protokola saglasno odredbama stava 1.

3. U odnosu na bilo koju državu članicu koja naknadno izrazi pristanak da bude obavezana ovim Protokolom, Protokol stupa na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka roka od tri meseca od deponovanja instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja.

### **Član 6. – Otkaz**

1. Svaka članica može u bilo kom trenutku otkazati ovaj Protokol obaveštenjem upućenim Generalnom sekretaru Saveta Evrope.

2. Ovakav otkaz stupiće na snagu prvog dana u mesecu nakon isteka roka od šest meseci od dana prijema obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

### **Član 7. – Obaveštenja**

Generalni sekretar Saveta Evrope obaveštava države članice o sledećem:

- a. svakom potpisivanju;
- b. deponovanju svakog instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja;
- c. svakom datumu stupanja na snagu ovog Protokola saglasno članu 5;
- d. svakom obaveštenju primljenom u vezi s primenom odredaba člana 3;
- e. svakom drugom aktu, obaveštenju ili komunikaciji koji se odnose na ovaj Protokol.

U potvrdu čega, dolepotpisani, propisno ovlašćeni, potpisuju ovaj Protokol.

Sačinjeno u Utrehtu, dana 16. novembra 2009. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta podjednako verodostojna, u jednom primerku koji se deponuje u arhivi Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope dostaviće overene prepise svakoj državi članici Saveta Evrope.





# **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**

## **Obrazloženje donošenja**



I. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sačinjena je u Savetu Evrope od strane odbora vladinih stručnjaka pod ovlašćenjem Radnog odbora za regionalna i opštinska pitanja na osnovu nacrtu koji je podnela Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Otvorena je za potpisivanje kao konvencija državama članicama Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine.

II. Ovaj dokument sadrži tekst obrazloženja donošenja pripremljen na osnovu rasprava u Odboru i podnet Komitetu ministara Saveta Evrope. Ovaj izveštaj ne predstavlja instrument koji nudi merodavno tumačenje teksta Povelje, mada može da olakša razumevanje njenih odredaba.

# Obrazloženje donošenja

## A. Poreklo povelje

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi kulminacija je niza inicijativa i godinâ razmatranja u Savetu Evrope.

Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi pomoću dokumenta u kome se iznose načela koja podržavaju sve demokratske države Evrope dugogodišnja je ambicija predstavnika lokalnih vlasti. Štaviše, rano se uvidelo da bi svrha takvog teksta trebalo da bude obezbeđivanje poštovanja tih načela od strane onih o čijem je postupanju uglavnom reč u svakoj odbrani lokalnih vlasti, tj. od strane vlada.

Savet Evrope, kao čuvar ljudskih prava i branilac načela demokratskog upravljanja, predstavljao je očigledan okvir u kome bi trebalo sačiniti i usvojiti takav instrument, pogotovo zbog toga što je još 1957. godine Savet pokazao svoje uvažavanje značaja lokalnih vlasti uspostavljajući za njih predstavničko telo na evropskom nivou, koje je u jednom trenutku postalo Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE).<sup>1</sup>

CLRAE je svojom Rezolucijom 64 (1968) predložila Deklaraciju o načelima o lokalnoj autonomiji i pozvala Komitet ministara Saveta Evrope da je usvoji. Tu inicijativu je podržala Savetodavna skupština, koja je preporukom br. 615 (1970) podnela Komitetu ministara tekst koji je u velikoj meri bio zasnovan na tekstu

---

1. Od 14. januara 1994. godine Stalna konferencija pretvorena je u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), kao priznanje njenog političkog značaja.

CLRAE i koji su zajednički sačinila dva tela. Međutim, predložena deklaracija bila je previše opšte i sveobuhvatne prirode da bi se na njenom osnovu mogli povući konkretniji potezi.

Nova inicijativa CLRAE 1981. godine zasnivala se na fleksibilnijem pristupu. Međutim, zauzet je stav da obična neobavezujuća deklaracija o načelima ne bi mogla da odrazi značaj lokalne autonomije i prirodu pretnji kojima je izložena. Umesto toga, trebalo je zahtevati od vlada da zauzmu obavezujuća opredeljenja. Elastičnost neophodna da se uzmu u obzir različitosti između državnih ustavnih aranžmana i upravnih tradicija trebalo je da bude ugrađena, ne preteranim razvodnjavanjem zahteva novih instrumenata, već davanjem vladama izvesnog stepena izbora u pogledu odredaba za koje bi smatrale da su obavezujuće za njih.

Logički ishod tog pristupa bilo je podnošenje Komitetu ministara, u rezoluciji CLRAE br. 126 (1981), nacrtu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, sa zahtevom da Povelja bude usvojena sa statusom evropske konvencije.

Komite ministara je odlučio da prosledi predloge CLRAE Radnom odboru za regionalna i opštinska pitanja (CDRM) sa ciljem da budu razmotreni na petoj konferenciji evropskih ministara odgovornih za lokalne vlasti (Lugano, 5-7. oktobra 1982. godine). U zaključcima sa konferencije, ministri prisutni u Luganu

„...smatraju da ovaj nacrt povelje predstavlja važan korak ka definisanju načela lokalne autonomije, primetivši i rezerve nekih ministara o neophodnosti povelje u obliku obavezujuće konvencije i u pogledu nekih aspekata sadržaja povelje;

traže od Komiteta Ministara Saveta Evrope da naloži Radnom odboru za regionalna i opštinska pitanja (CDRM), u kontaktu

sa Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, da sačine neophodne izmene nacrtu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u skladu sa primedbama vezanim za formu i suštinu koje su izrečene tokom konferencije, tako da im se može podneti na odobrenje tokom sledeće konferencije...”

Komiteta ministara je tako naložio CDRM-u, koji je onda izveo sveobuhvatno preispitivanje nacrtu povelje. U primeni zaključaka konferencije u Luganu, predstavnici CLRAE učestvovali su u raspravama.

Tekst nacrtu povelje, izmenjen i dopunjen od strane CDRM, konačno je podnet Šestoj konferenciji evropskih ministara odgovornih za lokalne vlasti, koja je zasedala u Rimu od 6. do 8. novembra 1984. godine. Nakon ispitivanja teksta, ministri su izrazili jednoglasnu saglasnost o načelima sadržanim u njemu. Što se tiče pravnog oblika koji bi povelja trebalo da ima, većina ministara je iznela mišljenje da bi to trebalo da bude konvencija.

U svetlu mišljenja Savetodavne skupštine i Ministarske konferencije u Rimu, Komitet ministara je usvojio Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u obliku konvencije u junu 1985. godine. Kao priznanje za činjenicu da je inicijativa za Povelju došla od Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, odlučeno je da konvencija bude otvorena za potpisivanje 15. oktobra 1985. godine, tokom dvadesete plenarne sednice CLRAE.

## **B. Opšte napomene**

Svrha Evropske povelje o lokalnoj samoupravi jeste da ispravi problem nepostojanja zajedničkih evropskih standarda za merenje i zaštitu prava lokalnih vlasti, koje su najbliže građaninu

i daju mu priliku da delotvorno učestvuje u odlučivanju o pitanjima koja se tiču njegovog svakodnevnog okruženja.

Povelja obavezuje potpisnice na primenu osnovnih pravila kojim se jamče politička, upravna i finansijska nezavisnost lokalnih vlasti. Ona je, dakle, izraz, na evropskom nivou, političke volje da se na svim nivoima teritorijalne uprave dâ sadržajnost načelima koja od njegovog osnivanja brani Savet Evrope, koji smatra svojom funkcijom da bude čuvar demokratske savesti Evrope i da štiti ljudska prava u najširem smislu. Ona zaista otelotvoruje uverenje da se stepen samouprave koji uživaju lokalne vlasti može smatrati merilom prave demokratije.

Povelja ima tri dela. Prvi deo sadrži materijalne odredbe u kojima se navode načela lokalne samouprave. U njemu se navodi neophodnost ustavnog i zakonskog osnova za lokalnu samoupravu, definiše pojam i određuju načela na kojima su zasnovani priroda i opseg ovlašćenja lokalnih vlasti. Jedan broj članova odnosi se na zaštitu granica lokalnih vlasti, obezbeđivanje njihove autonomije po pitanju upravnih struktura i pristupa stručnom osoblju i određivanje uslova za vršenje lokalne izabrane funkcije. Dva važna člana imaju za cilj ograničavanje upravnog nadzora nad aktivnošću lokalnih vlasti i obezbeđivanje da imaju dovoljno novčanih sredstava pod uslovima koji ne narušavaju njihovu suštinsku autonomiju. Ostale odredbe u ovom delu obuhvataju pravo lokalnih vlasti da sarađuju i osnivaju udruženja i zaštitu lokalne samouprave kroz pravo pristupa sudu u odbrani svojih prava.

Drugi deo sadrži razne odredbe koje se odnose na obim obaveza koje su preuzele članice. U skladu s namerom obezbeđivanja realne ravnoteže između zaštite osnovnih načela i elastičnosti koja je neophodna da bi se uzele u obzir



pravne i institucionalne osobenosti različitih država članica, u njemu se pojedinačnim članicama dozvoljava da isključe određene odredbe Povelje i tako ih razdvoje od onih koje smatraju obavezujućim. Reč je, dakle, o kompromisu između, s jedne strane, priznanja činjenice da lokalna samouprava utiče na strukturu i organizaciju same države, što predstavlja osnovnu brigu državnih vlasti, i, s druge strane, namere da se zaštiti minimum osnovnih načela koja svaki demokratski sistem lokalnih vlasti mora da poštuje. Štaviše, kasnije je moguće dodati obaveze članica, kad god budu uklonjene odgovarajuće prepreke.

Potencijalno, načela lokalne samouprave utvrđena u Povelji važe za sve nivoe i kategorije lokalnih vlasti u svakoj državi članici, kao i, *mutatis mutandis*, za teritorijalne vlasti na regionalnom nivou. Međutim, da bi se uzeli u obzir posebni slučajevi, dozvoljeno je da članice isključe određene kategorije vlasti iz područja primene Povelje.

Povelja ne sadrži odredbe o institucionalizovanom sistemu kontrole njene primene, osim zahteva da članice dostave sve relevantne podatke o zakonskim i drugim merama preduzetim u cilju ispunjenja obaveza iz nje. Razmotren je predlog o uspostavljanju međunarodnog sistema nadzora sličnog onom u Evropskoj socijalnoj povelji. Međutim, odlučeno je da je složena nadzorna mašinerija suvišna budući da bi prisustvo CLRAE u Savetu Evrope sa neposrednim pristupom Komitetu ministara obezbedilo odgovarajuću političku kontrolu poštovanja zahteva Povelje od strane članica.

Poslednji deo teksta sadrži konačne odredbe uobičajene u konvencijama sačinjenim pod okriljem Saveta Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi multilateralni pravni instrument kojim se definišu i štite načela lokalne autonomije, jednog od stubova demokratije koje štiti i razvija Savet Evrope. Treba se nadati da će ona dati značajan doprinos zaštiti i unapređenju zajedničkih evropskih vrednosti.

## **C. Komentar o odredbama Povelje**

### **Preambula**

Preambula omogućava iskazivanje osnovnih premisa koje su u temelju Povelje. To su, u suštini:

- značajan doprinos lokalne samouprave demokratiji, delotvornoj upravi i decentralizaciji vlasti;
- važna uloga lokalnih vlasti u izgradnji Evrope;
- potreba da lokalne vlasti budu demokratski formirane i da uživaju široku autonomiju.

#### *Član 1.*

Članom 1. izražava se načelno preuzimanje obaveze od strane članica da poštuju načela lokalne samouprave izložena u prvom delu Povelje (čl. 2-11), u meri propisanoj članom 12.

#### *Član 2.*

Ovom odredbom je propisano da bi načelo lokalne samouprave trebalo da bude ugrađeno u pisane zakone.

Imajući u vidu značaj tog načela, poželjno je da to bude ostvareno njegovim unošenjem u osnovni tekst kojim se reguliše organizacija države, to jest ustav. Međutim, uvidelo se da u onim državama gde postupak za dopunjivanje ustava zahteva posebnu većinu u parlamentu ili odobrenje celog

stanovništva dato putem referenduma, možda neće biti moguće obezbediti obavezu da se načelo lokalne samouprave ugradi u ustav. Takođe se uvidelo da bi države koje nemaju pisani ustav već ustav koji se može naći u raznim dokumentima i izvorima mogle da naiđu na određene teškoće ili čak da ne budu u stanju da daju takvu obavezu.

Trebalo bi takođe imati u vidu činjenicu da su u nekim zemljama ustrojenim na federalnom principu lokalne vlasti regulisane od strane saveznih država a ne centralne savezne vlasti. Za savezne države, ova Povelja ni na koji način ne utiče na podelu ovlašćenja i odgovornosti između saveznih vlasti i saveznih država.

### *Član 3.*

Ovim članom propisuju se osnovne osobine lokalne samouprave kako ih treba razumeti za potrebe Povelje.

#### *Stav 1.*

Pojam „sposobnost“ izražava ideju da uz zakonsko pravo regulisanja i upravljanja određenim javnim poslovima mora da ide i način da se to delotvorno ostvaruje. Uključivanjem izraza „u granicama zakona“ uviđa se činjenica da to pravo i sposobnost mogu preciznije da budu definisani zakonom.

Izrazom „pod sopstvenom odgovornošću“ naglašava se da lokalne vlasti ne bi trebalo da budu ograničene na to da deluju kao puki zastupnici viših vlasti.

Nije moguće precizno definisati poslove za koje bi lokalne vlasti trebalo da imaju pravo regulisanja i upravljanja. Izrazi kao što su „lokalni poslovi“ i „sopstveni poslovi“ odbačeni su kao previše nejasni i teški za tumačenje. Tradicije država

članica u pogledu poslova za koje se smatra da su u domenu lokalnih vlasti veoma se razlikuju. U stvarnosti, većina poslova ima i lokalne i državne implikacije i odgovornost za njih može da se razlikuje među državama i u vremenskom okviru, i čak može da bude podeljena između raznih nivoa vlasti. Ograničiti lokalne vlasti na pitanja koja nemaju šire implikacije uvelo bi opasnost njihovog degradiranja na marginalnu ulogu. S druge strane, prihvaćeno je da države žele da određene funkcije, na primer državnu odbranu, rezervišu za centralnu vlast. Namera Povelje je da lokalne vlasti imaju širok raspon odgovornosti, koje je moguće sprovesti na lokalnom nivou. Definicija tih odgovornosti predmet je člana 4.

#### *Stav 2.*

Prava samouprave moraju da primenjuju demokratski formirane vlasti. To načelo je u skladu sa značajem koji Savet Evrope pridaje demokratskim oblicima vlasti.

To pravo obično podrazumeva zastupničku skupštinu sa izvršnim organima koji su joj podređeni ili bez njih, ali je data i mogućnost neposredne demokratije tamo gde je to omogućeno zakonom.

#### *Član 4.*

Kako je objašnjeno u komentarima o članu 3, niti je moguće niti bi bilo prikladno pokušati da se naširoko pobroje ovlašćenja i odgovornosti koje bi imale lokalne vlasti širom Evrope. Međutim, ovim članom propisuju se opšta načela na kojima bi odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja trebalo da se zasnivaju.

### *Stav 1.*

Budući da je priroda odgovornosti lokalnih vlasti od osnovnog značaja za realnost lokalne samouprave, u interesu je kako jasnoće tako i pravne sigurnosti da im se osnovne odgovornosti ne dodeljuju na ad hoc osnovi već da budu dovoljno ukorenjene u zakonu. Uobičajeno je da se odgovornosti dodeljuju ustavom ili zakonom koji donosi parlament. Međutim, bez obzira na korišćenje reči „zakon“ u ovom stavu, priznaje se da u pojedinim državama određeno delegiranje vlasti od strane parlamenta kako bi se dodelile određene odgovornosti, posebno u pogledu detalja ili pitanja koja zahtevaju primenu kao rezultat direktiva Evropske zajednice, može da bude poželjno u svrhu efikasnosti, pod uslovom da parlament zadrži odgovarajuća nadzorna ovlašćenja nad primenom delegiranih ovlašćenja. Pored toga, izuzetak postoji u slučaju država članica Evropske zajednice utoliko što propisi Zajednice (koji su po članu 189 Rimskog ugovora neposredno primenljivi) mogu da propisuju primenu određene mere na datom stepenu uprave.

### *Stav 2.*

Pored odgovornosti datih zakonom određenim stepenima vlasti, mogu da se pojave i druge potrebe ili mogućnosti za delovanje javnih tela. Tamo gde te oblasti delovanja imaju lokalne implikacije i nisu isključene iz opštih nadležnosti kakve postoje u većini država članica, važno je za koncepciju lokalnih vlasti kao političkih entiteta koji deluju samostalno u smislu podsticanja opšte dobrobiti svojih stanovnika da imaju pravo da primenjuju inicijativu u tim poslovima. Opšta pravila po kojima oni mogu delovati u takvim slučajevima mogu, međutim, biti propisana zakonom. Međutim, u nekim državama članicama, lokalne vlasti moraju da budu u mogućnosti da predoče

zakonska ovlašćenja za svoje postupke. Široka diskreciona ovlašćenja iznad pojedinačnih odgovornosti mogu biti data lokalnim vlastima u takvom sistemu, čije je postojanje u tom smislu sadržano u stavu 2. člana 4.

### *Stav 3.*

Ovim stavom izražava se opšte načelo da bi vršenje javnih odgovornosti trebalo da bude decentralizovano. To načelo je navedeno u više navrata u kontekstu Saveta Evrope, posebno u Zaključcima Konferencije u Lisabonu evropskih ministara odgovornih za lokalnu samoupravu 1977. godine. To podrazumeva da ukoliko veličina ili priroda zadatka nije takva da je neophodno delovati na većoj teritoriji ili postoje pretežni razlozi efikasnosti ili ekonomičnosti, trebalo bi ga u opštem slučaju poveriti najlokalnijem nivou vlasti.

Međutim, ova klauzula ne podrazumeva zahtev da se sistematski decentralizuju funkcije do nivoa takvih lokalnih vlasti koje zbog svoje prirode ili veličine mogu samo da rešavaju ograničene zadatke.

### *Stav 4.*

Ovaj stav se bavi problemom preklapajućih odgovornosti. U interesu jasnoće i radi izbegavanja bilo kakve tendencije progresivnog razvodnjavanja odgovornosti, ovlašćenja bi obično trebalo da budu potpuna i isključiva. Međutim, u određenim oblastima je neophodno komplementarno delovanje raznih nivoa vlasti, i važno je da se u takvim slučajevima intervencija centralnih ili regionalnih vlasti vrši u skladu s jasnim zakonskim odredbama.

#### *Stav 5.*

Upravne strukture lokalnih vlasti i njihovo poznavanje lokalnih uslova mogu ih činiti odgovarajućim telima za primenu određenih funkcija za koje konačna odgovornost leži na vlastima višeg nivoa. Međutim, da pribegavanje takvom delegiranju ne bi dolazilo preterano u sukob sa oblašću nezavisne vlasti na lokalnom nivou, važno je, kad god je to moguće, dozvoliti nivou lokalne vlasti da uzme u obzir lokalne okolnosti u vršenju prenetih ovlašćenja. Međutim, uvidelo se da u vezi sa određenim funkcijama, npr. izdavanjem ličnih isprava, potreba za jednoobraznim propisima ne ostavlja mesta lokalnoj slobodi odlučivanja.

#### *Stav 6.*

Dok se stavovi 1. do 5. tiču pitanja koja su u domenu lokalnih vlasti, stav 6. se odnosi kako na pitanja koja su u delokrugu takvih vlasti tako i na pitanja koja su izvan njihovog delokruga ali koja neposredno utiču na njih. Tekst propisuje da bi način i vreme konsultacija trebalo da budu takvi da lokalne vlasti imaju stvarnu mogućnost vršenja uticaja, u isto vreme priznajući da izuzetne okolnosti mogu imati prednost nad zahtevom konsultacije, posebno u okolnostima hitnosti. Takve konsultacije bi trebalo da se odvijaju neposredno s dotičnom vlašću ili vlastima, ili posredno, preko njihovih asocijacija kada se radi o više organa vlasti.

#### *Član 5.*

Predlozi za menjanje granica, gde spajanje s drugim vlastima predstavlja ekstremni slučaj, očigledno su od fundamentalnog značaja za lokalnu vlast i građane koje ona opslužuje. Dok se u većini zemalja smatra nereálnim očekivanje da lokalna

zajednica ima ovlašćenje da stavi veto na takve izmene, prethodne konsultacije o njima, neposredne ili posredne, od suštinskog su značaja. Prikladan postupak za takve konsultacije mogli bi da predstavljaju referendumi, ali u nizu zemalja ne postoji zakonski osnov za njih. Tamo gde zakonske odredbe ne čine primenu referenduma obaveznom, mogu se vršiti drugi oblici konsultacija.

#### *Član 6.*

##### *Stav 1.*

Tekst ovog stava ne bavi se opštim formiranje lokalne vlasti i njenog veća već načinom na koji su organizovane upravne službe. Mada centralne ili regionalne vlasti mogu da propisuju određena opšta načela te organizacije, lokalne vlasti moraju imati mogućnost da nalože svojim upravnim strukturama da uzmu u obzir lokalne okolnosti i upravnu efikasnost. Ograničeni konkretni zahtevi u centralnim i regionalnim zakonima koji se tiču npr. uspostavljanja određenih odbora ili stvaranja određenih upravnih funkcija prihvatljivi su, ali ne bi trebalo da budu toliko rašireni da nameću rigidnu organizacionu strukturu.

##### *Stav 2.*

Pored odgovarajućih upravnih struktura, za efikasnost i delotvornost lokalne vlasti neophodno je da bude u stanju da zaposli i održava osoblje čiji kvalitet odgovara odgovornostima te vlasti. Jasno je da to u velikoj meri zavisi od sposobnosti lokalne vlasti da ponudi dovoljno povoljne uslove zapošljavanja.

#### *Član 7.*

Cilj ovog člana je da obezbedi da izabrani lokalni funkcioneri ne budu sprečeni delovanjem treće strane da vrše svoje funkcije,



kao i da neke kategorije lica ne mogu da budu sprečene čisto materijalnim razlozima da se kandiduju na izborima. Materijalni uslovi obuhvataju odgovarajuću finansijsku nadoknadu troškova nastalih u vršenju dužnosti, i, gde je to potrebno, nadoknadu za izgubljenju zaradu, a, posebno, u slučaju odbornika izabranih na izvršne dužnosti s punim radnim vremenom, nadoknadu i odgovarajuće socijalno osiguranje. U duhu ovog člana, bilo bi razumno očekivati da se osigura reintegracija lica sa punim radnim vremenom u normalno zaposlenje kada im istekne mandat.

### *Stav 3.*

Ovim stavom se propisuje da bi diskvalifikacija za vršenje lokalne izabrane funkcije trebalo da se zasniva isključivo na objektivnim zakonskim kriterijumima a ne na ad hoc odlukama. To obično znači da se slučajevi nespojivosti propisuju zakonom. Međutim, primećeni su i slučajevi čvrstih nepisanih pravnih načela koji izgleda da obezbeđuju odgovarajuće garancije.

### *Član 8.*

Ovaj član se odnosi na nadzor nad radom lokalnih vlasti od strane drugih nivoa vlasti. On se ne tiče omogućavanja pojedincima da tuže lokalne vlasti sudu niti se tiče postavljanja i delovanja ombudsmana ili drugog službenog tela sa istražnom ulogom. Odredbe su pre svega relevantne za filozofiju nadzora obično vezanu za *contrôles de tutelle* (superviziju), koja je već dugo tradicionalno u nekim zemljama. One se odnose na praksu kao što su zahtevi za prethodno odobrenje da se deluje ili potvrđivanje da postupci mogu stupiti na snagu, ovlašćenje da se ponište odluke lokalnih vlasti, kontrolu računovodstva, itd.

### *Stav 1.*

Stavom 1. propisuje se da mora postojati odgovarajući zakonski osnov za nadzor i time se isključuju ad hoc nadzorni postupci.

### *Stav 2.*

Upravni nadzor bi obično trebalo da bude ograničen na pitanje zakonitosti delovanja lokalne vlasti a ne njegove ekspeditivnosti. Jedan poseban, ali ne i jedini, izuzetak postoji u slučaju delegiranih zadataka, gde vlast koja delegira ovlašćenja može hteti da vrši određeni nadzor nad načinom na koji se zadatak izvršava. To međutim ne bi trebalo da ima za posledicu sprečavanje lokalne vlasti da ima određenu slobodu odlučivanja, kao što je propisano stavom 5. člana 4.

### *Stav 3.*

Tekst svoje nadahnuće vuče iz načela „srazmernosti“, pri čemu je nadzorni organ u vršenju svojih ovlašćenja obavezan da koristi metod koji najmanje utiče na lokalnu vlast a da u isto vreme postiže traženi rezultat.

Budući da je pristup pravnim lekovima protiv neprimerenog vršenja nadzora i kontrole pokriven članom 11, nije se smatralo da su neophodne precizne odredbe o uslovima i načinu intervencije u određenim situacijama.

### *Član 9.*

Zakonsko ovlašćenje da vrše određene funkcije beznačajno je ukoliko su lokalne vlasti lišene finansijskih sredstava za njihovo vršenje.

### *Stav 1.*

Cilj ovog stava je da obezbedi da lokalne vlasti ne budu lišene slobode u određivanju prioriteta u trošenju sredstava.

### *Stav 2.*

Relevantno načelo je da bi trebalo da postoji adekvatan odnos između finansijskih sredstava koja stoje na raspolaganju lokalnoj vlasti i zadataka koje ona vrši. Taj odnos je naročito izražen kod funkcija koje su posebno njoj dodeljene.

### *Stav 3.*

Vršenje političkog izbora u procenjivanju koristi od pruženih usluga u odnosu na troškove lokalnog poreskog obveznika ili korisnika osnovna je dužnost lokalnih izabranih predstavnika. Prihvaćeno je da centralnim ili regionalnim zakonima mogu da se postavljaju ograničenja ovlašćenja lokalnih vlasti za ubiranje poreza; međutim, ona ne smeju da spreče delotvorno funkcionisanje procesa lokalne odgovornosti.

### *Stav 4.*

Određeni porezi ili izvori finansiranja lokalnih vlasti svojom prirodom ili iz praktičnih razloga relativno su neosetljivi na dejstva inflacije i drugih ekonomskih činilaca. Preterano oslanjanje na takve poreze ili izvore može da dovede lokalne vlasti u teškoće jer na troškove pružanja usluga neposredno utiče evolucija ekonomskih činilaca. Međutim, uviđa se da čak i u slučaju relativno dinamičnih izvora prihoda ne može postojati automatska povezanost između troškova i promene u visini sredstava.

#### *Stav 6.*

Tamo gde se redistribuirana sredstva dodeljuju prema specifičnim kriterijumima propisanim zakonom, odredbe ovog člana sprovode se ukoliko se lokalne vlasti konsultuju tokom pripreme odgovarajućih zakonskih propisa.

#### *Stav 7.*

Sa tačke gledišta slobode delovanja lokalne vlasti, treba dati prednost dodeli sredstava u blokovima ili čak sektorskim subvencijama nad namenskim sredstvima za određene projekte. Bilo bi nerealno očekivati da sva specifična sredstva namenjena za projekte budu zamenjena opštim dotacijama, naročito za velike kapitalne investicije, ali preterano oslanjanje na takva sredstva ozbiljno će ograničiti slobodu lokalne vlasti da primenjuje slobodu odlučivanja u pogledu prioriteta trošenja sredstava. Međutim, deo ukupnih sredstava koji predstavljaju dotacije razlikuje se u velikoj meri između zemalja, a veći udeo sredstava namenjenih za projekte od udela opštih dotacija može se smatrati razumnim tamo gde dotacije u celini predstavljaju relativno beznačajan deo ukupnih prihoda.

Smisao druge rečenice stava 7. člana 9. jeste da obezbedi da dotacija za određenu namenu ne potkopa slobodu odlučivanja lokalne vlasti u okviru svojih nadležnosti.

#### *Stav 8.*

Važno je da lokalne vlasti imaju pristup kreditima za kapitalne investicije. Međutim, mogući izvori takvog finansiranja neizbežno će zavistiti od strukture tržišta kapitala svake zemlje; postupci i uslovi pristupa tim sredstvima mogu biti propisani zakonom.

## *Član 10.*

### *Stav 1.*

Ovaj stav obuhvata saradnju između lokalnih vlasti na funkcionalnoj osnovi, posebno radi obezbeđivanja veće efikasnosti kroz zajedničke projekte ili vršenja zadataka koji prevazilaze kapacitet pojedinačne vlasti. Takva saradnja može da poprimi oblik konzorcijuma ili savezâ vlasti, mada pravni okvir stvaranja takvih tela može biti propisan zakonom.

### *Stav 2.*

Stav 2. se odnosi na udruženja čiji su ciljevi mnogo opštiji od funkcionalnih elemenata datih u stavu 1. i koja obično teže da zastupaju sve lokalne vlasti određene vrste ili vrsta na regionalnom ili državnom osnovu. Međutim, pravo pripadanja udruženjima te vrste ne podrazumeva priznanje od strane centralnih vlasti bilo kog udruženja kao valjanog sagovornika.

U ovakvom instrumentu Saveta Evrope, normalno je da bi uz pravo pripadanja udruženjima na nacionalnom nivou trebalo da ide paralelno pravo pripadanja međunarodnim udruženjima, od kojih je određen broj aktivan u promovisanju evropskog jedinstva po načelima koja su u skladu sa ciljevima navedenim u statutu Saveta Evrope.

Međutim, stav 2. člana 10. ostavlja pojedinačnim državama članicama izbor načina, zakonodavnog ili drugog, kojim se načelo sprovodi u praksi.

### *Stav 3.*

Neposredna saradnja sa pojedinačnim lokalnim vlastima drugih zemalja takođe bi trebalo da bude dozvoljena, mada

način takve saradnje mora da uzima u obzir zakonska pravila koja mogu da postoje u svakoj zemlji i ona mora da se odvija unutar okvira ovlašćenja dotičnih vlasti.

Odredbe Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (21. maja 1980, ETS br. 106) posebno su relevantne u tom pogledu, mada neke vrste saradnje ne moraju da budu ograničene na pogranične zone.

#### *Član 11.*

Pojam prava na pravni lek znači pristup lokalne vlasti:

- a. valjano konstituisanom sudu, ili
- b. ekvivalentnom, nezavisnom, zakonskom telu sa ovlašćenjem da donosi presudu ili savetuje o presudi o tome da li je neko delo, propust, odluka ili drugi upravni akt u skladu sa zakonom.

U jednoj zemlji je primećeno da je, mada upravne odluke ne podležu postupku obične žalbe sudu, moguće pribeći vanrednom leku nazvanom molba za ponovno otvaranje postupka. Taj pravni lek, koji je dostupan ukoliko je odluka zasnovana na očigledno netačnom tumačenju zakona, u skladu je sa uslovima ovog člana.

#### *Član 12.*

Formulacija načelâ lokalne samouprave propisana u delu I Povelje imala je za cilj da pokuša da pomiri veliku raznovrsnost pravnih sistema i struktura lokalnih vlasti koje postoje u državama članicama Saveta Evrope. Ipak je jasno da pojedine vlade mogu još uvek da se suoče sa ustavnim ili praktičnim preprekama prihvatanju određenih odredaba Povelje.

Shodno tome, ovaj član usvaja sistem „obaveznog jezgra“, koji je najpre uspostavljen u Evropskoj socijalnoj povelji, tako što propisuje da se od potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi zahteva da prihvate barem 20 od 30 stavova u prvom delu Povelje, uključujući bar deset iz jezgra od 14 osnovnih načela. Međutim, budući da je konačan cilj prihvatanje svih odredaba Povelje, članicama je data mogućnost da dodaju nove obaveze kako i kada to postane moguće.

### *Član 13.*

U načelu, zahtevi postavljeni u prvom delu Povelje odnose se na sve kategorije ili nivoe lokalnih vlasti u svakoj državi članici. Oni su potencijalno takođe primenljivi na regionalne vlasti, tamo gde takve postoje. Međutim, poseban pravni oblik ili ustavni status određenih regiona (posebno država članica federacije) može da spreči da one podležu istim uslovima kao lokalne vlasti. Pored toga, u jednoj ili dve države članice postoji kategorija lokalnih vlasti koje, zbog svoje male veličine, imaju samo male ili savetodavne funkcije. Da bi se uzeli u obzir takvi izuzetni slučajevi, članom 13. dozvoljava se da članice isključe određene kategorije vlasti iz područja primene Povelje.

### *Član 14.*

Namena ovog člana je da olakša praćenje primene Povelje u pojedinačnim članicama njihovim obavezivanjem da prosleđuju relevantne informacije Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Usled nepostojanja tela koje bi bilo odgovorno za nadzor nad primenom Povelje, posebno je važno da informacije budu na raspolaganju Generalnom sekretaru u vezi s bilo kakvim

izmenama zakona i drugih mera koje imaju značajan uticaj na lokalnu autonomiju kako je definisana u Povelji.

*Članovi 15. do 18*

Poslednje klauzule članova 15. do 18. zasnovane su na modelu konačnih odredaba konvencija i sporazuma zaključenih u Savetu Evrope.



Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi obavezujući međunarodni ugovor koji garantuje zajednice i njihove izabrane vlasti. Otvorena je za potpisivanje kao konvencija od strane država članica Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine, a stupila je na snagu 1. septembra 1988. godine.

Dana 16. novembra 2009. godine, usvojen je Dopunski protokol o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti koji dopunjuje tekst Povelje; Protokol je stupio na snagu 1. juna 2012. godine.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti obezbeđuje primenu načela Povelje u onim državama članicama Saveta Evrope koje su potpisale i ratifikovale Povelju i Dopunski protokol.

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

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, uključujući sve države Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Saveta Evrope zadužena za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojih 47 država članica. Sačinjen od dva veća – Veća lokalnih vlasti i Veća regiona – i tri komiteta, on okuplja 648 izabranih zvaničnika, koji predstavljaju više od 150.000 lokalnih i regionalnih vlasti.