

35. ZASEDANJE

Izveštaj
CG35(2018)20final
8. novembar 2018.

Konsultovanje lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti

Komitet za upravu

Izvestilac:¹ Anders KNAPE, Švedska (L, EPP/CCE)

Rezolucija 437 (2018)	2
Nacrt smernica	3
Eksplanatorni memorandum	8

Rezime

Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane viših nivoa vlasti o pitanjima koja ih se tiču, ključni je princip lokalne demokratije, ugrađen u Evropsku povelju lokalne samouprave. Kako bi konsultacije bile delotvorne, one se moraju prevesti na praktičan politički i regulatorni okvir koji odražava potrebe lokalnih vlasti u svakoj državi članici.

Kongres poklanja veliku pažnju postojanju delotvornih i efikasnih sistema konsultacija u državama članicama i zagovara detaljan i sveobuhvatan pristup konsultacijama, u cilju postizanja boljih odluka i kvalitetnijeg upravljanja na lokalnom i nacionalnom nivou. Rezolucija 368 (2014) 'Strategija o pravu lokalnih vlasti da se konsultuju sa drugim nivoima vlasti' poziva nacionalne i lokalne vlasti i udruženja lokalnih vlasti da zajedno rade na uspostavljanju sistematskih i redovnih konsultacija u njihovim zemljama. Strategija utvrđuje ključne mere za unapređenje konsultacija u državama članicama, pre svega da Kongres treba da pruži smernice nacionalnim asocijacijama u tom pogledu.

U ovim smernicama su okvirno navedeni glavni elementi koje procedure konsultacija treba da uključe.

1 L: Komora lokalnih vlasti / R: Komora regiona
EPP/CCE: Grupa evropske narodne partije u Kongresu
SOC: Grupa socijalista
ILDG: Grupa nezavisnih i liberalnih demokrata
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista
NR: Članovi Kongresa koji ne pripadaju nijednoj političkoj grupi

REZOLUCIJA 437 (2018)²

1. Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane viših nivoa vlasti je osnovno načelo evropske pravne i demokratske prakse, ugrađeno u Evropsku povelju lokalne samouprave (članovi 4.6, 5, 9.6 i 10). Kada se konsultacije obavljaju pravovremeno i na odgovarajući način o svim pitanjima koja ih se direktno tiču, one doprinose jačanju demokratije i dobre uprave i izradi i sprovođenju zdrave praktične politike i zakonodavstva.

2. U skladu sa Rezolucijom 368 (2014), kojom je usvojena Strategija o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane i ustanovljena obaveza izrade smernica za unapređenje procesa konsultacija time što će one biti pažljivije definisane i orijentisane ka rezultatima, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope:

a. usvaja smernice o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane viših nivoa vlasti, koje su date u prilogu uz Rezoluciju;

b. obavezuje se da će ove smernice koristiti kao dokument na koji će se pozivati u svojim aktivnostima sistematskog praćenja (monitoringa);

c. poziva lokalne vlasti i nacionalne i regionalne asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti da koriste ove smernice kao alat i inspiraciju u dijalogu sa regionalnim i nacionalnim vlastima za unapređivanje procesa konsultacija.

² Diskutovano i usvojeno na Kongresu 8. novembra 2018. godine, na 3. zasedanju (videti Dokument CG35(2018)20, eksplanatorni memorandum), izvestilac: Anders KNAPE, Švedska (L, EPP/CCE).

PRILOG

NACRT SMERNICA O PRAVU LOKALNIH VLASTI NA KONSULTACIJE SA VIŠIM NIVOIMA VLASTI

I. Uvod

1. Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane viših nivoa vlasti je osnovno načelo evropske pravne i demokratske prakse, ugrađeno u Evropsku povelju lokalne samouprave (članovi 4.6, 5, 9.6 i 10), i doprinosi jačanju demokratije i dobre uprave i izradi i sprovođenju zdrave praktične politike i zakonodavstva.

2. Konsultacije moraju biti neophodan deo procesa donošenja praktične politike i procesa upravljanja, kako bi se, pri donošenju odluka nacionalne i regionalne vlasti, pravovremeno saznale i uvažile želje lokalnih vlasti.

3. Lokalne vlasti moraju da imaju aktivnu ulogu u izradi nacrtu odluka i praktičnih politika o svim pitanjima koja se njih tiču. Njihov doprinos mora da bude organizovan na takav način i u vreme koje im omogućava stvarnu priliku da oblikuju i artikulišu vlastita viđenja i predloge, kako bi ostvarili uticaj.

4. Kako bi se izbeglo da procesi konsultacija ostanu samo mehanizmi za pružanje i razmenu informacija, ove smernice imaju za cilj da omoguće lokalnim vlastima i njihovim asocijacijama da ojačaju i olakšaju delotvorne konsultacije i razviju sistem istinskih političkih pregovora.

II. Svrha i načela konsultacija

A. Svrha

5. Stvaranje povoljnih uslova i mehanizama za delotvorne konsultacije lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti u interesu je obe strane pošto to može da poveća uzajamno razumevanje izazova i realnosti sa kojima se suočavaju, raspodelu odgovornosti i ciljeva i prioriteta obeju strana. Ovaj dijalog može da pruži forum za opštu diskusiju, naročito u pogledu finansijskih pitanja i može da stvori uslove za zajedničku percepciju problema i mogućnosti koje se tiču lokalne samouprave i opštinskih aktivnosti. On može pomoći da najviši nivoi vlasti razumeju uslove u kojima lokalne vlasti moraju da pružaju svoj deo javnih usluga. Zauzvrat, to može omogućiti lokalnim vlastima da bolje razumeju celokupnu odgovornost parlamenata i vlada za ceo javni sektor. Delotvorni mehanizmi konsultacija time doprinose izradi i sprovođenju primerenijeg zakonodavstva i praktičnih politika.

6. Smernice o Konsultacijama lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti imaju za cilj da pruže nacionalnim asocijacijama lokalnih vlasti i nacionalnim delegacijama smernice o:

- konceptu konsultacija;
- pravnom okviru i institucionalnim okvirima;
- procesu i procedurama (format, vreme, informisanje, publicitet).

7. Njihov cilj jeste da posluže kao inspiracija lokalnim vlastima i njihovim asocijacijama da unaprede procese konsultacija tako što će ih pažljivije definisati i učiniti da budu usmerene na rezultate. Opšti cilj ovih smernica jeste da se pomogne jačanju kulture komuniciranja, konsultacija i dijaloga između različitih nivoa vlasti u državama članicama Saveta Evrope, kako u interesu demokratije tako i efikasnosti donošenja odluka vlasti.

B. Načela

8. Konsultacije lokalnih vlasti sa najvišim nivoima vlasti trebalo bi da slede sledeća načela:

- Međusobno uvažavanje svih aktera;
- Otvorenost i transparentnost;
- Receptivnost, pri čemu svi akteri pružaju odgovarajuće povratne informacije.

III. Smernice za vođenje konsultacija

9. Delotvorne konsultacije lokalnih vlasti sa drugim nivoima vlasti počivaju na dva stuba: dobro definisanom nacionalnom regulatornom okviru i odgovarajućem institucionalnom okviru. Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane trebalo bi da bude ugrađeno u nacionalno zakonodavstvo. Podjednako je važno da svaka država članica ima odgovarajući institucionalni okvir za organizovanje konsultacija sa lokalnim vlastima. Što se tiče lokalnih vlasti, njima su potrebne institucije koje su sposobne da zastupaju i štite njihove interese, kao što su nacionalne asocijacije lokalnih vlasti koje mogu da izdvoje odgovarajuće resurse i vreme da obezbede delotvorno zastupanje lokalnih vlasti u procedurama konsultacija.

10. Druga ključna komponenta svake uspešne konsultacije jeste postojanje odgovarajuće administrativne prakse i kulture donošenja odluka na nivou nacionalnih i regionalnih vlasti. Ovo ne samo da zahteva dobro formulisan pravni okvir na nacionalnom nivou i, gde je prikladno, na regionalnom nivou i pisana pravila i propise, već takođe i mogućnosti organizovanja zvaničnih sastanaka, kako stalnih tako i *ad hoc* komisija/odbora; i radnih grupa za razmenu mišljenja i znanja o konkretnim pitanjima operativne prirode (posebno u oblastima lokalnog finansiranja i upravljanja imovinom), što zahteva preduzimanje mera od strane nacionalnih i regionalnih vlasti.

A. Pravni okvir

11. Konsultacije lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti zahteva dobro formulisan pravni okvir na nacionalnom nivou. U osnovnim načelima Evropske povelje lokalne samouprave se navodi da: lokalne vlasti treba da budu pravovremeno i na odgovarajući način konsultovane u procesima planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču (član 4.6); da one treba da budu konsultovane u pogledu načina na osnovu kojeg će im biti dodeljeni redistribuirani izvori finansiranja (član 9.6); i da se promene granica teritorije na kojoj se prostire autoritet lokalnih vlasti neće vršiti bez prethodnog konsultovanja zainteresovanih lokalnih zajednica (član 5).

12. Potpisnice Povelje trebalo bi da ugrade u svoja domaća zakonodavstva prava lokalnih vlasti da budu konsultovane i ova osnovna načela, poželjno kroz konsultacije. Moraju se preduzeti koraci koji obezbeđuju da pravo na konsultacije bude zagarantovano kako u zakonu tako i suštinski. Štaviše, potvrđujući da su neke zemlje uspešno razvile tradiciju konsultacija, koja nije utemeljena u zakonodavstvu, preporučuje se da relevantno zakonodavstvo takođe predvidi jasne i detaljne propise za proces konsultacija kako bi taj proces postao zvaničan, predvidljiv i usmeren na rezultate. Odgovarajući pravni okvir bi stoga mogao jasno da opiše a) ciljeve konsultacija; b) strane učesnice i njihova prava i obaveze; c) vremenski okvir, oblike i procedure za konsultacije; i d) očekivane ishode konsultacija.

13. Zakonodavstvo bi takođe trebalo da garantuje da se pisani zapisnici sa konsultacija čuvaju i da lokalne vlasti imaju pravo da dobiju jasne i detaljne informacije u pisanom obliku o predloženim dokumentima praktične politike i regulatornim odlukama. Domaće zakonodavstvo bi trebalo da prepozna ulogu nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti u procesu konsultacija lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti. Zakonodavstvo bi takođe trebalo da garantuje pravo na žalbu ili tužbeni zahtev lokalnih vlasti, ukoliko one smatraju da neophodne konsultacije nisu propisno vođene ili da uopšte nisu obavljene.

14. Nacionalno zakonodavstvo i, ukoliko je prikladno, regionalno zakonodavstvo treba da prepoznaju ulogu nacionalnih asocijacija da budu uključene u konsultacije i da zastupaju interese svojih članica.

B. Institucionalni okvir

15. Konsultacije lokalnih vlasti su proces koji zahteva zvaničan i adekvatan institucionalni okvir. Konsultacije sa lokalnim vlastima su odgovornost konkretne javne institucije koja je ovlašćena za donošenje odluka o pitanjima koja imaju direktnog uticaja na lokalne vlasti.

16. Shodno ovome, nacionalna izvršna vlast je ključni akter u konsultacijama lokalnih vlasti o praktičnim politikama i odlukama koje imaju direktnog uticaja na život lokalne zajednice. Resorno ministarstvo je obično zaduženo za lokalne vlasti i teritorijalnu upravu: ovo ministarstvo bi trebalo da preuzima mere da organizuje konsultacije sa nadležnim lokalnim telima. Ukoliko ne postoji resorno ministarstvo zaduženo za lokalne vlasti, ministarstvo finansija bi trebalo da bude zaduženo za

organizovanje konsultacija sa lokalnim vlastima o resursima koje treba nameniti lokalnim budžetima. Konsultacije se takođe mogu voditi na višim nivoima, kao sa predsednikom države i/ili premijerom, ali, iako bi konsultacije na ovom nivou trebalo pozdraviti, konsultativni sastanci sa relevantnim resornim ministarstvima su takođe neophodni, kako bi se osigurali praktični rezultati. Propisi na nivou relevantnih resornih ministarstava bi trebalo jasno da definišu oblike i procedure za konsultacije sa nadležnim lokalnim vlastima.

17. Drugi ključni akter u konsultacijama je nacionalno (i, gde je prikladno, regionalno) zakonodavno telo koje ima ovlašćenje da usvaja nacionalni regulatorni okvir o lokalnoj samoupravi. Kada nacionalna zakonodavna tela imaju strukturne jedinice (odbore) koji se bave posebnim sektorskim pitanjima (u većini zemalja poseban odbor je zadužen za lokalnu samoupravu i regionalnu praktičnu politiku u parlamentu), zakonodavne inicijative se obično razmatraju na nivou odbora pre nego što se upute na sednicu parlamenta radi usvajanja. Nivo parlamentarnih odbora je stoga najpogodniji za organizovanje konsultacija o zakonodavnim inicijativama koje imaju direktan uticaj na lokalne vlasti. Poslovnik parlamentarnog odbora bi stoga trebalo da obuhvati posebne odredbe o organizovanju konsultacija sa nadležnim lokalnim telima, utvrđivanju predmeta konsultacija, procedurama i vremenskom okviru i učesnicima u tom procesu.

18. Poslovnik ne samo da bi trebalo da omogući lokalnim vlastima i asocijacijama lokalnih vlasti da prisustvuju zasjedanjima odbora, već i da imaju pun pristup svim relevantnim dokumentima i da podnose pisana mišljenja o nacrtu zakona. Poslovnik parlamentarnih odbora bi takođe trebalo da obuhvati i mogućnost uključivanja eksperata iz asocijacija lokalnih vlasti u pripremu nacrtu zakona koji imaju uticaja na njihov pravni status, zaduženja i funkcije i ekonomsku ili finansijsku situaciju.

19. U saveznim i regionalnim državama, vlasti regiona i saveznih država su takođe ključni akteri u procesu konsultacija i oni bi trebalo da komuniciraju praktične politike i odluke lokalnim vlastima za koje su zaduženi. Kada se radi o regionima koji imaju zakonodavna ovlašćenja, proces konsultacija trebalo bi organizovati sa regionalnim zakonodavnim i izvršnim vlastima. Ukoliko ne postoje ministarstva na regionalnom nivou, konsultacije bi trebalo organizovati sa vrhom regionalnog zakonodavstva i odgovarajućim izvršnim odeljenjima regionalnih uprava.

C. Uloga nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti

20. Nacionalno zakonodavstvo bi trebalo da prepozna ulogu nacionalnih asocijacija da budu uključene u konsultacije i da zastupaju interese svojih članica. Lokalne vlasti i njihove asocijacije lokalnih vlasti su i akteri i korisnici procesa konsultacija. Lokalne vlasti bi trebalo da razgovaraju sa nacionalnim i regionalnim vlastima, koliko god je više moguće, u jedinjenim glasom. Postojanje jakih nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti je zato preduslov za uspešne konsultacije lokalnih vlasti sa ostalim nivoima vlasti. Pored nacionalnog pravnog okvira, asocijacije se podstiču da sačine memorandum o razumevanju sa nacionalnim parlamentima i resornim ministarstvima, koji će služiti kao smernica koja definiše dodatne pojedinosti procesa konsultacija i operativne modalitete primene prava da budu konsultovane, kako je garantovano Poveljom.

21. U zemljama gde nekoliko asocijacija predstavlja lokalne vlasti, nacionalne vlasti bi trebalo da olakšaju uspostavljanje nacionalnog sistema za konsultacije sa lokalnim vlastima i da garantuju da sve asocijacije budu zastupljene u konsultativnom procesu. Svi nivoi vlasti bi trebalo da budu zastupljeni u ovom nacionalnom sistemu konsultacija. Nacionalne asocijacije bi trebalo da sarađuju među sobom što je tešnje moguće, kako bi postigle zajedničke stavove o pitanjima koja ih se tiču.

22. Nacionalne asocijacije lokalnih vlasti obično predstavljaju lokalne vlasti u procesu konsultacija. Međutim, ovo ne isključuje mogućnost da pojedinačne lokalne vlasti budu konsultovane. Kada se konsultacije obavljaju samo preko asocijacija lokalnih vlasti, obaveza je ovih asocijacija da pošalju dokumentaciju i informacije i da sakupe povratne odgovore od nadležnih tela svojih članica. U zemljama gde ne postoje asocijacije lokalnih vlasti, dužnost je resornih ministarstava koja imaju ovlašćenja da šalju nacrtu odluka i praktičnih politika lokalnim vlastima i da traže njihovo mišljenje.

D. Procesi i procedure

23. Lokalne vlasti moraju da budu konsultovane, u meri u kojoj je to moguće, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Učesnici u procesu

24. Nacionalne asocijacije lokalnih vlasti trebalo bi da predstavljaju lokalne vlasti u procesu konsultacija. One bi trebalo da se postaraju da redovno budu pozivane da analiziraju relevantne zakonodavne i političke inicijative, da sarađuju sa drugim asocijacijama i redovno međusobno razmenjuju dobre prakse.

25. Lokalne vlasti se mogu konsultovati i pojedinačno. Međutim, ukoliko se predmet konsultacija odnosi na više od jedne jedinice lokalne vlasti, neophodno je obezbediti koordinaciju između predstavnika lokalnih vlasti kojih se to tiče.

Predmet konsultacija

26. Lokalne vlasti bi trebalo da budu konsultovane o svim pitanjima koja ih se direktno tiču. One su direktno zainteresovane kada sprovođenje vladine politike ili neki pravni akt direktno utiču na njihov pravni status, zaduženja, ekonomsku i/ili finansijsku situaciju.

27. Konkretno, konsultacije bi trebalo da budu obavezne kada se raspravlja o svakoj odluci koja se tiče promena granica teritorije lokalnih vlasti (član 5 Povelje) ili načina na koji će im biti dodeljeni redistribuirani izvori finansiranja (član 9.6). Kada se dodatni zadaci prenose na nadležna lokalna tela, neophodna je ekonomska analiza uticaja (član 9.2).

Faze uključivanja lokalnih vlasti

28. Lokalne vlasti i njihove asocijacije treba da imaju aktivnu ulogu u pripremi odluka i stvarnu mogućnost da izraze vlastite stavove i predloge.

29. Nacionalne i regionalne vlasti treba takođe da obezbede da oblik i vreme odvijanja konsultacija budu takvi da lokalne vlasti i asocijacije lokalnih vlasti imaju mogućnost, osim u izuzetnim okolnostima, da propisno izveste i konsultuju svoje članove, pripreme i podnesu konstruktivne predloge i da izraze svoje interese i mišljenja kako bi oni mogli pravovremeno da budu uzeti u obzir u formulisanju praktične politike i zakonodavstva. Povelja ne navodi nikakav konkretan vremenski okvir pošto on zavisi od uslova i konteksta u svakoj državi članici. Međutim, složenost ovog pitanja se mora uvek razmotriti tako da strane koje se slušaju imaju vremena da daju odgovarajući odgovor.

30. Konsultacije bi trebalo organizovati u pripreмноj fazi izrada nacrtu odluka/praktičnih politika a ne nakon njihovog usvajanja od strane relevantnog tela za donošenje odluka, tako da je moguće uključiti i stručnjake lokalne vlasti.

Oblici konsultacija

31. Državne vlasti u saradnji sa asocijacijama lokalnih vlasti trebalo bi da definišu pojedinosti procesa i oblik koji bi konsultacije trebalo da imaju, kako bi se obezbedilo da proces poštuje načela Povelje, naime, da se konsultacije organizuju na prikladan način. Obe strane bi trebalo da se unapred dogovore o merama transparentnosti i komuniciranja sa medijima u pogledu procesa konsultacija, kao i da odrede osobu(-e) zadužene za podnošenje izveštaja o sastanku. Sastanci bi trebalo da imaju dobro strukturiran dnevni red i unapred dogovorenu listu učesnika, a dokumenta sa sastanaka bi trebalo da budu podeljena svim učesnicima.

32. Evropska povelja lokalne samouprave ne definiše niti propisuje oblike konsultacija, niti precizira proces konsultacija. Posto ne postoji "jednoobrazno rešenje za sve", moguće je koristiti razne oblike, u skladu sa pitanjima o kojima se diskutuje i u skladu sa zakonima i propisima i posebnim tradicijama zemlje o kojoj je reč.

33. Konsultacije se mogu voditi u pismenom obliku. U takvim slučajevima, trebalo bi čuvati pisanu evidenciju o konsultacijama i učiniti je dostupnom svim zainteresovanim stranama.

34. Zvanični sastanci: konsultacije mogu obuhvatati organizaciju zvaničnih sastanaka, ili osnivanje *ad hoc* komisija i radnih grupa za razmenu gledišta i znanja o konkretnim pitanjima operativne prirode (posebno u oblastima lokalnog finansiranja i upravljanja imovinom), koja zahtevaju hitne mere koje treba da preduzmu nacionalne i regionalne vlasti.

35. Zajedničke konsultativne platforme: moguće je uspostaviti platformu koja okuplja nacionalne vlasti i asocijacije lokalnih vlasti. Takva tela čine predstavnici i vlasti i asocijacija, pri čemu obe strane delegiraju isti broj predstavnika.

36. Okrugli sto za diskusiju: u saveznim državama, ovi okrugli stolovi mogu uključivati predstavnike tri nivoa vlasti – savezne, regionalne i lokalne. Takvi okrugli stolovi više nivoa obično se organizuju o pitanjima koja imaju uticaja na sve nivoe državne administracije. Ovakvi okrugli stolovi se uglavnom organizuju za analiziranje nacrtu saveznih budžeta i radi diskusije o subvencijama centralne vlasti za regionalne i lokalne vlasti. Oni omogućavaju asocijacijama lokalnih vlasti da usmere svoje iskustvo i ekspertizu u zakonodavni proces u ranoj fazi. Trebalo bi ih redovno održavati uz unapred definisan dnevni red.

37. Posebni savetodavni odbori: nacionalne i regionalne vlasti mogu želiti da uvedu posebne savetodavne odbore za izradu nacrtu odluka. Važno je da eksperti koji uzmu učešće u takvim konsultacijama imaju jasna ovlašćenja od nacionalne(-ih) asocijacija.

38. Učešće u parlamentarnim odborima: ovaj proces bi trebalo urediti memorandumom o razumevanju između asocijacije lokalnih vlasti i odgovarajućih parlamentarnih tela, koji bi trebalo da utvrdi obaveze učesnika i njihov doprinos zakonodavnom procesu.

Informisanje i publicitet

39. Nacionalne i regionalne vlasti trebalo bi da pružaju jasne i detaljne informacije, pisanim putem, o predloženim praktičnim politikama, dovoljno unapred pre zakazanog održavanja konsultacija, kako bi oni koji se konsultuju bili dobro informisani o motivima i ciljevima svake planirane odluke ili praktične politike. Adekvatne informacije bi takođe trebalo pravovremeno pružati u toku samog procesa konsultacija, kako bi se olakšao bitan doprinos koji daju nadležna lokalna tela.

40. Doprinos raznih strana koje su konsultovane i rezultate konsultacija trebalo bi učiniti javnim.

41. Državne vlasti bi trebalo da ponude javno dostupne povratne informacije o ishodu konsultacija. Rezultate bi trebalo objaviti i distribuirati u skladu sa nacionalnim propisima. Detaljno objašnjenje razloga zašto su neki predlozi zadržani ili nisu zadržani bi takođe trebalo saopštiti u pisanom obliku i objaviti.

42. Nacionalne asocijacije lokalnih vlasti bi trebalo redovno da objavljuju informacije o konsultacijama sa nacionalnim i regionalnim vlastima na pažnju opšte javnosti i da šire rezultate konsultacija među svojim članovima. Kada nacionalna asocijacija podržava konačnu odluku konsultacija, trebalo bi sačiniti zvaničnu izjavu podrške. Kada se ne slaže sa odlukom, ona može sačiniti prikladno javno saopštenje, navodeći razloge za takav stav.

43. Sve strane uključene u konsultacije bi trebalo maksimalno da koriste sve veće mogućnosti konsultacija koje nude novi mediji.

EKSPLANATORNI MEMORANDUM

1 Uvod

1. Godine 2014, Kongres je usvojio Rezoluciju 368: 'Strategija o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane drugih nivoa vlasti', u cilju jačanja procesa konsultacija između različitih nivoa vlasti u državama članicama, kako bi se uključivanje lokalnih vlasti učinilo delotvornijim i na taj način poboljšao kvalitet zakonodavstva i praktičnih politika na nacionalnom i regionalnom nivou.

2. Evropska povelja lokalne samouprave sadrži nekoliko članova o konsultacijama lokalnih vlasti sa drugim nivoima vlasti, pri čemu postoje dve vrste konsultacija: a) konsultacije o opštim uslovima, naime o svakoj stvari koja ima direktnog uticaja na lokalne vlasti (član 9 stav 6) i b) specijalne konsultacije o promenama granica teritorije lokalne nadležnosti (član 5) i o distribuciji i dodeli finansijskih resursa lokalnim vlastima (član 9 stav 6). Pošto obe vrste konsultacija imaju isti pravni status, važnost i procedure, njihova važnost bi trebalo podjednako da bude priznata od strane svih nivoa vlasti.

3. Kongres je usvojio nekoliko drugih preporuka i rezolucija o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od drugih nivoa vlasti. U svojoj Preporuci 171 (2005)³, Kongres naglašava da je pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane ("ugrađeno u članove 4.6., 5, 9.6 i 10") osnovno načelo evropske pravne i demokratske prakse, čiji je cilj da doprinese boljoj upravi. Konsultacije moraju da budu neophodan deo procesa donošenja praktičnih politika i upravnih procesa, i da omoguće da se želje lokalnih vlasti pravovremeno saznaju i da budu propisno uzete u obzir u odlukama nacionalne i regionalne vlasti. U ovoj Preporuci, Kongres pozdravlja činjenicu da "proces konsultacija postepeno postaje suštinski važna karakteristika političkog pregovaranja između države i lokalnih vlasti" i da asocijacije lokalnih vlasti igraju veoma važnu ulogu u procesima „unapređivanja zajedničkih interesa i vođenja institucionalnog dijaloga bilo sa nacionalnim vlastima ili sa regionima“. U isto vreme, Kongres prihvata da konsultacije "retko imaju oblik istinskih političkih pregovora", već su one "skoro uvek mehanizam za razmenu informacija". Stoga Kongres, između ostalog, predlaže da "proces konsultacija preraste u sistem pregovaranja"; štaviše, da se nacionalne asocijacije prepoznaju kao partneri u procesu konsultacija i uspostavi stalno telo za konsultacije.

4. U Preporuci 328 (2012)⁴, Kongres naglašava da bi lokalne vlasti trebalo da imaju aktivnu ulogu u usvajanju odluke o svim pitanjima koja ih se tiču i to na način i pravovremeno da lokalne vlasti imaju stvarnu mogućnost da uobličie i artikulišu vlastite stavove i predloge, kako bi ostvarili uticaj. Kongres je dodatno poboljšao prethodne sugestije i zamolio države članice da, između ostalog, ponude pravilne, jasne i detaljne informacije u pisanom obliku dovoljno pre održavanja konsultacija, uključe ekspertizu lokalnih vlasti u izradi nacrtu praktičnih politika i zakonodavstva, pažljivo analiziraju implikacije strateški važnih odluka, objave rezultate konsultacija (takođe uz objašnjenje razloga za neusvajanje predloga) i priznaju pravo lokalnim vlastima da podnose tužbene zahteve i traže pravni lek kada procedure konsultacija nisu propisno sprovedene.

5. U Rezoluciji 347 (2012)⁵ Kongres je pozvao nacionalne asocijacije lokalne i regionalne vlasti da lobiraju svoje nacionalne /regionalne vlasti da one sprovedu odredbe svih članova iz Povelje koji se tiču konsultacija; štaviše, da izdvoje prikladne resurse da osiguraju delotvorno predstavljanje lokalnih vlasti u procedurama konsultacija. Nacionalne asocijacije bi takođe trebalo da osiguraju da one budu redovno pozivane na analiziranje relevantnih zakonodavnih i inicijativa koje se tiču praktične politike, sarađuju sa drugim asocijacijama i međusobno redovno razmenjuju dobre prakse. Konačno, Kongres je odlučio da izradi smernice i predstavi strategiju za dalje jačanje procesa konsultacija.

6. U Rezoluciji 368 (2014)⁶ Kongres je usvojio predmetnu Strategiju u svrhu jačanja i veće delotvornosti procesa konsultacija, čime se takođe unapređuje kvalitet zakonodavstva i lokalnih i regionalnih lokalnih politika. Ključne aktivnosti ove strategije bi bile da: (1) pruži smernice, (2) iskoristi sistematsko praćenje i druge aktivnosti Kongresa, (3) sistematizuje ocenu procedura konsultacija, i (4) prikuplja podatke od

3 Raspravljano i usvojeno od strane od strane Komore lokalnih vlasti 1. juna 2005. I usvojeno od strane Stalnog komiteta Kongresa 2. jula 2005. (videti Dokument CPL (12) 5)

4 Raspravljano i usvojeno 18. oktobra 2012. od strane Kongresa (videti Dokument CG(23)II, eksplanatorni memorandum)

5 Raspravljano i usvojeno 18. oktobra 2012. od strane Kongresa (videti Dokument CG(23)II, eksplanatorni memorandum)

6 Raspravljano i usvojeno od strane Kongresa 27. marta 2014. (videti Dokument CG(26)9 FINAL, eksplanatorni memorandum)

država članica. Rezolucija 368 (2014) je takođe obuhvatila sistematsku listu konkretnih elemenata koja treba da bude uključena u smernice o konsultacijama.

7. Cilj ovog izveštaja je stoga da objasni primenu članova 4.6, 5 i 9.6 Povelje u državama članicama i da utvrdi ulogu nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti u procesu konsultacija lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti.

8. Ovaj Izveštaj počinje opisom o tome kako lokalne vlasti (i njihove asocijacije) koje treba da budu konsultovane treba da budu institucionalizovane u nacionalno zakonodavstvo, analizirajući zvanično priznanje i pravni okvir konsultacija. On razmatra regulatorni okvir, glavne vrste regulative, predmete konsultacija, učesnike i procedure procesa konsultacija.

2 Pravo na konsultacije u Povelji

9. Član 4 stav 6, o pravovremenom i odgovarajućem konsultovanju lokalnih vlasti u procesima planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču nije jedina odredba u Povelji o konsultacijama. Član 4.6 uvodi pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane kao opšte načelo, dok još dve odredbe, u članu 5 o teritorijalnim granicama lokalne nadležnosti i u članu 9 stav 6 o redistribuciji resursa odnose se na posebne oblasti konsultovanja. Član 10 se odnosi na asocijacije za zaštitu i promociju zajedničkih interesa nadležnih lokalnih vlasti.

10. U skladu sa članom 4.6 Povelje, "lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču". Postoji opšte prihvaćeno stanovište da je javno ili privatno telo „direktno zainteresovano“ kada sprovođenje vladine politike ili, u formalnom značenju, svakog pravnog akta direktno utiče na njegov pravni status, ovlašćenja i funkcije, ekonomsku i/ili finansijsku situaciju.

11. Ukoliko su brojne lokalne vlasti zainteresovane, ove lokalne vlasti može da zastupa njihov legitimni predstavnik, naime asocijacija lokalnih vlasti. U mnogim zemljama lokalne vlasti zastupaju nacionalne asocijacije, koje predstavljaju najmanje 50% svih jedinica lokalne vlasti. Međutim, postoji određeni broj zemalja gde je predstavljanje lokalnih vlasti rascepkano na nekoliko asocijacija lokalnih vlasti. Bez obzira da li lokalne vlasti predstavlja jedna ili nekoliko asocijacija, nacionalne i regionalne vlasti su dužne da garantuju jednako i delotvorno predstavljanje lokalnih vlasti u procesu konsultacija.

12. Zahtev da se konsultacije odvijaju na "odgovarajući način" podrazumeva da one treba da budu organizovane na način koji omogućava lokalnim vlastima da formulišu i predstave svoja gledišta i predloge. Ovo ne znači da će nacionalne i regionalne vlasti prihvatiti ove predloge, ali zahtev je da se mišljenja i predlozi lokalne vlasti saslušaju, da se o njima raspravlja i da se uzmu u obzir pre donošenja konačne odluke. Međutim, pravo da donese konačnu odluku nezavisno i pod vlastitom odgovornošću ostaje na strani institucije koja je ovlašćena za donošenje odluke.

13. "Pravovremeno" znači obezbediti da oblik i vreme održavanja konsultacija budu takvi da lokalne vlasti imaju mogućnost da utiču na proces donošenja odluka i izbegavanje situacija kada se pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane zaobilazi pod izgovorima kao što su hitnost i ušteda troškova. Povelja ne definiše nikakav normativni vremenski okvir za izraz „pravovremeno“ pošto to zavisi od uslova i konteksta u svakoj državi članici. Međutim, ovo podrazumeva, između ostalog, da konsultacije treba da budu organizovane u fazi izrade nacrtu odluka/praktičnih politika, a ne nakon njihovog usvajanja od strane relevantnog tela koje donosi odluke.

14. Evropska povelja lokalne samouprave ne definiše niti propisuje oblike konsultacija, niti daje bilo kakva precizna uputstva o procesu konsultacija. Prihvatajući da je osnovna funkcija Povelje da ustanovi opšti koncept i okvir za konsultacije, dedukcijom se može zaključiti da se glavni proces konsultacija zasniva na tri osnovna uslova: a) lokalne vlasti bi trebalo da dobiju kompletne informacije o odlukama i praktičnim politikama koje ih se direktno tiču i ove informacije bi trebalo da budu raspoložive u početnoj fazi procesa donošenja odluka; b) lokalne vlasti bi trebalo da imaju mogućnost da izraze svoje mišljenje o odlukama i praktičnim politikama pre nego što one postanu pravno obavezujući dokumenti, i c) lokalne vlasti bi trebalo da imaju vremena i kapacitet da pripreme preporuke ili alternativne nacрте i da ih podnesu na raspravu i konsultacije.

15. Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane trebalo bi da bude ugrađeno u nacionalna zakonodavstva, poželjno u ustav država članica. U mnogim zemljama zakonodavna akta koja donose parlamenti mogu se podeliti na dve grupe: a) one u kojima je pravo na konsultacije opšte prepoznato, i b) one u kojima zakonodavstvo omogućava lokalnim vlastima da budu konsultovane u određenim oblastima (kao u pogledu promena granica, u skladu sa članom 5 Povelje). U većini slučajeva, pravo da budu konsultovane se u principu priznaje „za sva pitanja koja se direktno tiču lokalne vlasti”, što daje veća ovlašćenja i fleksibilnost lokalnim vlastima da predstave i brane svoje interese.

16. Nacionalno zakonodavstvo bi trebalo da prepozna ulogu nacionalnih asocijacija da budu uključene u konsultacije i da zastupaju interese svojih članova (član 10 stav 2 Povelje). U tom pogledu, nacionalno zakonodavstvo može da zauzme jedan od dva pristupa. Prvi pristup obavezuje više nivoje vlasti na konsultacije sa onim asocijacijama koje predstavljaju više od 50% jedinica lokalne vlasti, dok drugi pristup ne postavlja nikakve uslove za uključivanje asocijacija u konsultacije. Iako ovaj 'prag reprezentativnosti' za asocijacije da bi bile uključene u proces konsultacija može da se razlikuje od zemlje do zemlje, pozicija lokalnih vlasti u odnosu na ostale nivoje vlasti je očigledno mnogo jača ukoliko one imaju zajednički usaglašen stav.

3 Učesnici u procesu konsultacija

17. U većini slučajeva, zakonodavstvo država članica ne navodi tačno koje institucije nacionalne vlasti su zadužene za organizovanje konsultacija sa lokalnom vlašću. Konvencionalna administrativna logika govori da resorno ministarstvo koje ima ovlašćenja da donosi odluke o konkretnom pitanju treba da bude zaduženo za organizovanje konsultacija. Rezolucija 368 (2014) naglašava potrebu "da se stvore oblici stalnih konsultacija između ministarstava i političkih predstavnika različitih političkih nivoa".

18. Kada su u pitanju konsultacije sa lokalnim vlastima, nacionalne vlasti obično predstavlja ministarstvo zaduženo za pitanja lokalne uprave. Povremeno, drugi članovi vlade, kao što su ministar finansija ili ministar ekonomije takođe se uključe u proces konsultacija, imajući u vidu njihova zaduženja i pitanja o kojima se razgovara. U nekim zemljama (kao što je Gruzija) zakonodavstvo definiše ministarstvo koje je zaduženo za konsultacije sa nadležnim lokalnim telima i ovo ministarstvo ima ovlašćenja da predstavi rezultate konsultacija ostalim relevantnim ministrima i/ili da uključi njihove predstavnike u proces konsultacija.

19. Konsultacije se često organizuju u zakonodavnom procesu u nacionalnim parlamentima, posebno u fazi slušanja u odborima. Po pravilu, odgovarajući skupštinski odbor održava tri slušanja uz učešće zainteresovanih strana i nezavisnih eksperata. Stoga je nivo odbora prikladan nivo za lokalne vlasti i njihove asocijacije da predstave svoja gledišta i preporuke. Ostaje pitanje o tome ko bi trebalo da bude zadužen za pokretanje i organizovanje takvih konsultacija, lokalne vlasti (i njihove asocijacije) ili članovi parlamenta, pošto ovi drugopomenuti imaju zakonodavna ovlašćenja. Za razliku od resornih ministarstava, zakonodavni proces u parlamentima se ne zasniva na administrativnim procesima, već na izbornim mandatima i procesu donošenja odluka. Međutim, da bismo razlikovali konsultacije od lobiranja, valja se podsetiti da je cilj konsultacija donošenje odluka koje su najprikladnije u svetlu stvarnih potreba i zato telo koje donosi takve odluke treba da bude zaduženo za organizovanje konsultacija.

20. Nacionalno zakonodavstvo retko obavezuje parlamentarne odbore da organizuju konsultacije. Pošto vlade podnose zakonodavstvu većinu zakonodavnih inicijativa, parlamentarna tela bi mogla da pretpostave da su potrebne konsultacije već obavljene u fazama pripreme. Pa ipak, tela parlamenta su ključni donosioci odluka koje se tiču pravnog okvira lokalne vlasti. Štaviše, pošto se inicijative koje podnosi vlada često menjaju u fazi dolaska u parlament, važno je organizovati konsultacije sa relevantnim parlamentarnim odborima. U nekim zemljama, asocijacije lokalnih vlasti i relevantna parlamentarna tela potpisuju memorandum o razumevanju koji predviđa konkretne obaveze, uključujući zahtev da asocijacije budu uključene u fazi slušanja u odborima za one zakonodavne inicijative koje imaju direktnog uticaja na lokalne vlasti. Rad sa zakonodavstvom može biti moćan alat za odbranu interesa lokalnih vlasti i stoga je važno da parlamentarna tela igraju aktivnu ulogu u organizovanju konsultacija sa lokalnim vlastima.

21. U saveznim i regionalnim državama postavlja se pitanje na kom nivou treba organizovati konsultacije sa lokalnim vlastima. Iskustvo evropskih zemalja pokazuje da se u saveznim državama konsultacije često organizuju na nivou subjekata federacije, dok u drugim državama sa regionalnim

vlastima, konsultacije se obično organizuju na nacionalnom nivou, pošto je to nivo koji obično ima ovlašćenja da odlučuje o pitanjima lokalne uprave.

22. Obično nacionalne asocijacije lokalnih vlasti predstavljaju lokalne vlasti u procesu konsultacija. Međutim, ovo ne isključuje mogućnost da se konsultuju pojedinačne lokalne vlasti. Ukoliko se predmet konsultacija odnosi na više od jedne jedinice lokalne vlasti, tada je neizbežna neka vrsta koordinacije između predstavnika lokalnih vlasti radi zaštite zajedničkih interesa. U nekim zemljama, postoji dve ili više asocijacija lokalnih vlasti, što se može organizovati u skladu sa vrstama lokalne i/ili regionalne vlasti (okrug, region, oblast). Takođe, u mnogim zemljama postoje asocijacije zaposlenih u lokalnoj vlasti (asocijacije gradonačelnika, načelnika za finansije zajednice, itd.), koje takođe mogu imati ulogu u zastupanju lokalnih interesa, posebno kada se radi o zakonima koje se odnosi na sektore.

23. Proces konsultacija je lakši kada lokalne vlasti zastupa ujedinjena asocijacija, koja ima dobre i ustaljene veze sa svojim članovima i ima kapacitet i stručnost da delotvorno učestvuje u procesu konsultacija. Konsultacije sa nekoliko asocijacija su teže, posebno kada te asocijacije nisu homogene, nemaju podjednake kapacitete i u nekim slučajevima uključuju manje asocijacije koje su podeljene po političkoj pripadnosti. Iako političke veze predstavljaju vredne nezvanične kanale za lobiranje vlastitih interesa, one nose skrivene rizike da se asocijacije pretvore samo u obične dodatke partijskoj politici, posebno u zemljama sa centralizovanom vlašću i polarizovanim političkim sistemom.

24. Nacionalne vlasti mogu želeći da ohrabre uspostavljanje nacionalnog sistema za konsultacije u slučajevima kada postoji nekoliko asocijacija lokalnih vlasti. U takvim slučajevima, nacionalna agencija koja je zadužena za konsultacije treba da obezbedi da asocijacije budu proporcionalno zastupljene i da postoje jasna i stroga pravila za odlučivanje i za formulisanje zajedničkog mišljenja o predmetu konsultacija. Naravno, nacionalne /regionalne vlasti mogu da odluče da vode konsultacije sa svakom asocijacijom ponaosob, ali u takvim slučajevima pozicija lokalnih vlasti je relativno veoma slaba, pošto jače asocijacije obično imaju više uticaja nego slabije.

4 Institucionalizovani sistem nasuprot procesa „krojenom po meri“

25. Evropska povelja lokalne samouprave ne precizira u kom obliku ili institucionalnom okviru bi konsultacije sa lokalnim vlastima trebalo da se dešavaju. Nacionalno zakonodavstvo u državama članicama se takođe obično ne bavi ovim pitanjem. Kao što je napred pomenuto, u nekim zemljama konsultacije su obavezne sa onim asocijacijama koje zastupaju većinu jedinica lokalnih vlasti, dok u drugim zemljama takva obaveza nije ugrađena u nacionalno zakonodavstvo. Procedure za konsultacije se obično definišu podzakonskim aktima i poslovníkom koji usvajaju ministarstva i druge državne institucije i zato se praksa konsultacija u državama članicama značajno razlikuje zavisno od toga da li je procedura konsultacija ozvaničena ili ne.

26. Po pravilu, zakonodavna akta koja usvajaju nacionalni parlamenti uključuju detaljne procedure konsultacija sa lokalnim vlastima kada se radi o izmenama administrativnih granica. U nekim zemljama, zakon o državnom budžetu takođe obuhvata procedure za organizovanje konsultacija sa lokalnim vlastima. Međutim, kada se radi o konsultacijama o opštim pitanjima, pravna akta obično ne daju nikakve detaljne opise procedura konsultacija i one se obično utvrđuju sporazumima i memorandumima između nacionalnih i lokalnih vlasti.

27. U nekim zemljama, pregovori su formalizovani, ali neformalne prakse i običaji takođe igraju važnu ulogu. Često se pravila procedure odnose samo na institucionalne dogovore o konsultacijama, a ne i na interakcije između predstavnika nacionalnih i lokalnih vlasti. Međutim, neformalne konsultacije obično ne doprinose dugoročnim rezultatima i stvaranju demokratske prakse u donošenju odluka i formulisanju praktične politike.

28. Institucionalizovane konsultacije zahtevaju dobro ustanovljena pravila i procedure, kao i institucije koje imaju jasna ovlašćenja u procesu konsultacija. Obično su takva pravila i procedure definisane sporazumima između lokalne i nacionalne vlasti, kao i poslovníkom javnih tela i poznate su i razumljive svim stranama koje učestvuju u procesu konsultacija. Ključni igrači u institucionalizovanim konsultacijama su nacionalne asocijacije, koje imaju kapacitet da artikulišu interese svojih članica opština i zastupaju njihove interese u toku procesa konsultacija. Nacionalne asocijacije mogu takođe imenovati eksperte u razne odbore i radne grupe koje organizuju resorna ministarstva i parlamentarna tela u konkretnim oblastima praktične politike lokalnih vlasti.

29. Glavne karakteristike institucionalizovanih konsultacija su:

- zvanično definisana pravila i procedure;
- utvrđivanje koje institucije imaju ovlašćenja da zastupaju svoje izborne jedinice;
- konsultacije koje se zasnivaju na pisanoj komunikaciji uz procedure koje su otvorene i transparentne.

30. Institucionalizovane konsultacije pružaju lokalnim vlastima mogućnost da izrade dugoročnu strategiju za konsultacije sa drugim nivoima vlasti i da učine da proces konsultacija bude više orijentisan ka rezultatima. Institucionalizovane konsultacije takođe pružaju dodatna prava učestvovanja, kao što je uključivanje u izradu nacrtu pravnih akata i izrada dokumenata praktične politike. Pošto su nacionalne vlasti svesne da moraju da konsultuju nacionalne asocijacije, prirodno je da su zainteresovane da uključe predstavnike ovih asocijacija u izradu nacrtu odluka i praktičnih politika.

31. Međutim, tako bliska saradnja između nacionalne i lokalnih vlasti je teška, ukoliko se konsultacije obavljaju na neformalan način. U takvim slučajevima, obe strane mogu da zagovaraju kratkoročne interese i komunikacija se obično završi čim odluke budu donete. Iz tog razloga, trebalo bi promovisati model institucionalizovanih konsultacija između lokalne i nacionalne /regionalne vlasti u državama članicama Saveta Evrope.

5 Oblici institucionalizovanih konsultacija

32. Najčešća praksa institucionalizovanih konsultacija lokalne vlasti sa drugim nivoima vlasti je kroz uspostavljanje zajedničke platforme za konsultacije između nacionalne vlasti i asocijacija lokalne vlasti. Takva tela se sastoje od predstavnika vlade i asocijacija, pri čemu obe strane delegiraju po isti broj predstavnika. Kada se platforma za konsultacije organizuje sa brojnim asocijacijama, one su obično predstavljene na proporcionalnoj osnovi.

33. Diskusija za okruglim stolom je drugi praktični oblik konsultacija, koji omogućava asocijacijama lokalnih vlasti da kanališu svoje iskustvo i ekspertizu u zakonodavni proces u ranoj fazi, čime se uvećavaju njihove mogućnosti da utiču na proces donošenja odluka. Takvi okrugli stolovi se moraju održavati redovno prema unapred utvrđenom dnevnom redu. U interesu transparentnosti savetuje se da se na ove okrugle stolove pozovu štampani i ostali mediji. Asocijacije lokalnih vlasti trebalo bi da obezbede da njihovi imenovani izabrani predstavnici igraju aktivnu ulogu u diskusijama i da opštine koje su njihovi članovi budu informisane o dnevnom redu i ishodu okruglog stola. Okrugli stolovi mogu takođe biti delotvorno sredstvo za konsultacije lokalnih vlasti sa resornim ministrima o trenutnim prioritetima praktične politike. U takvim slučajevima, važno je utvrditi eventualni uticaj nacrtu praktičnih politika na lokalne vlasti i formulisati preporuke kako bi se obezbedilo da takve praktične politike uzimaju u obzir legitimne interese lokalnih vlasti. Asocijacije lokalnih vlasti trebalo bi da objavljuju redovne izveštaje o okruglim stolovima, šireći informacije o temama, odvijanju i rezultatima ovih okruglih stolova.

34. U saveznim državama, ovi okrugli stolovi mogu uključiti predstavnike tri nivoa vlasti – savezne, regionalne i lokalne. Takvi okrugli stolovi koji uključuju više nivoa obično se organizuju o pitanjima koja utiču na sve nivoe državne uprave. Uobičajeno se takvi okrugli stolovi organizuju radi analiziranja nacrtu saveznih budžeta i rasprave o centralnim subvencijama za regionalne i lokalne vlasti. Međutim, okrugli sto koji obuhvata više nivoa vlasti je složeni instrument i može biti teško postići konsenzus između svih zainteresovanih strana. U specifičnim slučajevima, jedna ili više strana može se obratiti ustavnom sudu kako bi zaštitila svoje interese. Po pravilu, takvi okrugli stolovi moraju biti ozvaničeni i organizovani u skladu sa unapred dogovorenim poslovnikom o radu. Svaka komunikacija koja se odnosi na ove okrugle stolove trebalo bi da bude u pisanom obliku i proces konsultacija mora biti dobro dokumentovan.

35. Jedan od najefikasnijih oblika konsultacije je kroz učešće u slušanjima organizovanim u vezi nacrtu zakona u parlamentarnim odborima. Ovaj proces bi trebalo da bude regulisan memorandumom o razumevanju između asocijacije lokalnih vlasti i relevantnih parlamentarnih tela. Ovaj memorandum bi trebalo jasno da definiše obaveze učesnika i njihov doprinos zakonodavnom procesu. Ovaj oblik konsultacija zahteva da nacionalne asocijacije raspolazu odgovarajućom ekspertizom i iskustvom. Tokom početnih faza konsultacija, eksperti iz asocijacija trebalo bi da prouče zakonodavni predlog i pripreme nacrt mišljenja o tekstu i preporuke, kako bi se obezbedilo da oni odražavaju interese lokalnih vlasti. Statuti nacionalnih asocijacija bi trebalo da daju svojim izvršnim odborima ovlašćenja da usvajaju takva dokumenta i da ih šalju parlamentu na razmatranje. Izvršni odbori mogu takođe da odrede

članove koji će učestvovati na zasedanjima relevantnih parlamentarnih odbora. U određenim slučajevima, odbor asocijacije može da zahteva od eksperata iz asocijacije da pripreme alternativni nacrt zakona i da ga predstave relevantnim parlamentarnim telima.

36. U praksi postoje posebne oblasti kada se konsultacije sa lokalnim vlastima formalno regulišu i obavezujuće su prirode. Ovo se uglavnom primenjuje na izmene granica lokalne uprave. U najvećem broju država članica, zakonodavstvo lokalne uprave jasno definiše oblike i procedure konsultacija u pogledu predloga za izmenu granica, uključujući zvaničnu saglasnost lokalnog veća, kao i zahtev da se konsultuju lokalne zajednice. Predlaže se sprovođenje ovih procedura ne samo za izmenu granica pojedinih jedinica lokalne uprave, već i za svako restruktuiranje sistema lokalne vlasti (uvođenje, ukidanje stubova, izmena u zakonodavstvu o međupštinskoj saradnji, itd.).

37. Način obavljanja finansijskih konsultacija razlikuje se od zemlje do zemlje. Iako ima slučajeva kada nacionalne vlasti raspravljaju o celokupnom sistemu finansija lokalnih vlasti sa nacionalnim asocijacijama, redovne konsultacije se obično održavaju o konkretnim finansijskim pitanjima, kao što je kriterijum za dodelu bespovratne kompenzacione pomoći, izmena u lokalnom oporezivanju i/ili lokalnim zajmovima i dugovima. U nekim zemljama, ministarstvo finansija osniva specijalni savetodavni odbor za raspravu o nacrtu odluka i praktičnoj politici javnih finansija. Nacionalne asocijacije obično određuju eksperte, radije nego političare, za takve savetodavne odbore, sa objašnjenjem da će oni raspravljati o tehničkim pitanjima koja zahtevaju specifična znanja i iskustvo. Međutim, ova savetodavna tela ne bi trebalo smatrati zamenom za opštije konsultativne sastanke uz učešće političkog rukovodstva ministarstva i nacionalne(-ih) asocijacije(-a). Savetodavni odbori se uglavnom koriste za izradu nacrtu i reviziju nacrtu odluka, dok sastanci o praktičnoj politici i okrugli stolovi služe za postizanje političkog konsenzusa o izdvajanju resursa za lokalne vlasti i, još konkretnije, nacrt godišnjih državnih budžeta.

38. Trebalo bi napomenuti da svi napred nabrojani oblici i instrumenti za konsultacije lokalnih vlasti sa višim nivoima vlasti imaju pozitivan uticaj kada proces konsultacija ima propisan institucionalni okvir koji se zasniva na zvaničnim pravilima. Jake i sposobne nacionalne asocijacije lokalnih vlasti su ključni faktor za uspeh ovih složenih sistema konsultacija za zaštitu lokalnih vlasti i jačanje lokalne demokratije.

6 Izazovi i problemi nacionalnih-lokalnih konsultacija

39. Prema nedavnom Izveštaju o sprovođenju Povelje u državama članicama,⁷ odredbe o konsultacijama se često krše, dok je nekoliko država članica stavilo rezervu na predmetne odredbe. Gruzija i Turska su izrazile želju da se ne obavežu na član 4, stav 6. U praksi, ispostavilo se da se ova odredba Povelje najčešće krši. Izveštaji o monitoringu otkrivaju sedam takvih slučajeva, uz dodatnih devetnaest slučajeva delimičnog pridržavanja i samo deset zemalja koje su u potpunosti ispoštovale ovu odredbu. Nedostaci u ozvaničavanju konsultacija su najčešći razlozi koji se navode za delimično uvažavanje ili neuvažavanje ove odredbe.

40. Što se tiče člana 5, Gruzija i Grčka su izjavile da ih on ne obavezuje, dok je za devet zemalja ustanovljeno delimično uvažavanje, a u tri slučaja konstatovano je kršenje Povelje. Donošenje odluka od vrha nadole i ekskluzivno donošenje praktičnih politika se često spominje kao razlog za delimično uvažavanje ili neuvažavanje ove odredbe.

41. Azerbejdžan, Belgija, Republika Češka, Gruzija i Turska su izjavile da ih ne obavezuje član 9 stav 6. U ostalim državama članicama izveštaji o monitoringu i preporuke otkrivaju pet slučajeva delimičnog uvažavanja i sedam slučajeva kršenja Povelje na nacionalnom nivou. Nedostatak prikladne organizacije i stabilnih mehanizama za konsultacije su među najčešćim razlozima za delimično uvažavanje ili neuvažavanje odredbi.

42. Iako pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane priznaje većina država članica, stvarna organizacija konsultacija zavisi od volje nacionalne vlasti, a nekim nacionalnim vlastima, koje još uvek ne

⁷ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Komitet za monitoring (2017), Komparativna analiza o sprovođenju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u 47 država članica. Izveštaji: X. Cadoret i K. Van Overmeire (uz pomoć eksperta N.-K. Chlepas).

prepoznaju lokalne vlasti kao ravnopravne partnere, nedostaje motivacija za organizovanje konsultacija sa njima.

43. U mlađim demokratijama, ponekad se primećuju *ad hoc* obrasci konsultacija, umesto sistematskog dijaloga. Nedostatak legalno institucionalizovanih oblika konsultacija može dovesti do opasnosti da se organizovanje konsultacija shvati kao diskreciono pravo nacionalne vlasti. Trebalo bi shvatiti da opšta izjava o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane, koja nije praćena dobro definisanim pravilima i mehanizmima za konsultacije, nije u interesu lokalnih vlasti. Pravila i mehanizmi konsultacija su neophodni da bi se pravo na konsultacije sprovelo u delo.

44. U većini federalnih sistema, savezne države (a ne savezna vlada) imaju ovlašćenja da regulišu zakonodavstvo lokalnih vlasti i stoga mehanizmi konsultacija obično postoje samo na regionalnom nivou, dok mnogi savezni zakoni imaju direktnog uticaja na lokalne vlasti. Pored toga, asocijacije imaju jako ograničen uticaj na saveznu vladu, što veoma otežava proces konsultacija.

45. Ograničeni kapacitet lokalne vlasti da izrazi i artikuliše svoje interese, kao i nedostatak adekvatnog osoblja i kapaciteta nekih asocijacija lokalne vlasti, može takođe da se sagledava kao ključna slabost koja predstavlja prepreku za institucionalizovane i sistematske konsultacije. Drugi problem je usitnjavanje asocijacija lokalnih vlasti u nekim zemljama, što smanjuje njihov uticaj na procese odlučivanja i oblikovanje praktične politike. Uticaj političkih partija na neke od manjih asocijacija takođe može da ometa proces konsultacija i izgradnje konsenzusa.

46. Na osnovu gore navedenih pitanja, potrebno je da Kongres preduzme aktivne mere za sprovođenje strategije o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane drugih nivoa vlasti. Prioriteti za buduće aktivnosti treba da obuhvate:

- promovisanje institucionalizovanih i sistematskih konsultacija lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti kroz ozvaničavanje procesa konsultacija;
- saradnja sa nacionalnim vlastima i parlamentima u pogledu uvođenja efikasnih oblika i mehanizama konsultacija sa lokalnim vlastima u poslovničke i podzakonska akta na nivou parlamentarnih tela i resornih ministarstava;
- jačanje kapaciteta nacionalnih asocijacija da budu nacionalni glas lokalnih vlasti i da služe kao aktivni partneri nacionalne vlasti u procesu konsultacija;
- pružanje pomoći usitnjenim asocijacijama u cilju uspostavljanja sistema nacionalnih konsultacija radi objedinjavanja napora da se zaštite legitimni interesi lokalnih vlasti.