



Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance

Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique

Preporuka Odbora ministara državama članicama o načelima dobrog demokratskog upravljanja

Source - Council of Europe, September 2023, original English and French versions

© Ministry of Justice and Public Administration of Croatia, October 2023, Croatian translation

Text originated by the Council of Europe. This translation into a non-official language is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator/publisher.

* * * * *

Source - Conseil de l'Europe, septembre 2023, versions originales en anglais et français

© Ministère de la justice et de l'administration publique de la Croatie, octobre 2023, traduction en croate

Le texte original provient du Conseil de l'Europe. Cette traduction en une langue non-officielle est réalisée avec l'accord du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur/éditeur.

Preporuka CM/Rec(2023)5 Odbora ministara državama članicama o načelima dobrog demokratskog upravljanja

*(Usvojio Odbor ministara 6. rujna 2023.
na 1473. sastanku zamjenika ministara)*

Odbor ministara, na temelju članka 15. stavka b. Statuta Vijeća Europe (ETS br. 1),

Uzimajući u obzir da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo među svojim državama članicama u svrhu očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština te olakšavanja njihova gospodarskog i društvenog napretka;

Uvjerene da je dobro demokratsko upravljanje ključan uvjet za osiguranje zaštite ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, a time i mira i sigurnosti u Europi;

Uvjerene da demokratski sigurno društvo diljem Europe, koje je otporno na trenutačne i nove izazove, zahtijeva „dobro” i „demokratsko” upravljanje na svim razinama vlasti;

Zabrinut zbog nazadovanja demokratskih institucija u Europi, kako je posebno istaknuto u godišnjim izvješćima glavnog tajnika Vijeća Europe za 2021. i 2023. te u izvješćima Parlamentarne skupštine naslovljenima „Nedavni izazovi za sigurnost u Europi: koju ulogu ima Vijeće Europe (dok. 15541, Preporuka 2235 (2022), Rezolucija 2444 (2022)) i „Zaštita i promicanje istinske demokracije u Europi” (dok. 15486, Preporuka 2232 (2022), Rezolucija 2437 (2022));

Uvjerene da je dobro demokratsko upravljanje ključno za izgradnju pouzdanja i povjerenja ljudi u javne institucije te osjećaj vlasništva nad tim institucijama;

Imajući na umu rad drugih tijela Vijeća Europe, posebno Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija, Povjerenika za ljudska prava, raznih specijaliziranih tijela koja se na različite načine bave funkcioniranjem javnih institucija u trima granama vlasti, kao i zaključke uzastopnih sastanaka Svjetskog foruma za demokraciju;

Uzimajući u obzir Strategiju za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini, uključujući 12 načela dobrog demokratskog upravljanja na lokalnoj razini, priložene Deklaraciji iz Valencije, usvojenoj 15. i 16. listopada 2007. na 15. sjednici Konferencije europskih ministara nadležnih za lokalne i regionalne vlasti (Valencia, 15. i 16. listopada 2007.), kao i Rezoluciju A/RES/70/1 koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda 25. rujna 2015., naslovljenu „Promijeniti svijet: program održivog razvoja do 2030.” i njezinih 17 ciljeva održivog razvoja, posebno cilj 16. „Mir, pravda i snažne institucije”;

Uzimajući u obzir ishode 4. Sastanka na vrhu čelnika država i vlada Vijeća Europe (Reykjavík, 16. i 17. svibnja 2023.), posebno Deklaraciju iz Reykjavíka „Ujedinjeni oko naših vrijednosti” i priložena Načela demokracije iz Reykjavíka;

Nadovezujući se na pravnu stečevinu Vijeća Europe i raniji rad Europskog odbora za demokraciju i upravljanje (CDDG), kao i na praktično iskustvo stečeno u provedbi 12 načela dobrog demokratskog upravljanja na lokalnoj razini u okviru Europske oznake izvrsnosti u upravljanju od njezina osnutka 2011.;

Prepoznajući da se dobro demokratsko upravljanje odnosi na sve postupke upravljanja, institucije i prakse kojima se odgovorna vlast i dužnost vrše na način koji je učinkovit i usmjeren na istinsku demokraciju;

Uzimajući u obzir da je došlo vrijeme da se pravnim instrumentom uspostavi skup standarda koji će služiti kao mjerilo za dobro demokratsko upravljanje na svim razinama i kojima se ažurira navedenih 12 načela;

Prepoznajući da će ti standardi pomoći donositeljima politika i odluka na svim razinama vlasti u zaštiti i daljnjem razvoju dobrog demokratskog upravljanja za sve te istodobno učiniti zajednice i pojedince svjesnijima onoga što mogu očekivati od onih kojima je povjereno upravljanje javnim poslovima,

Preporučuje vladama država članica da:

- provode vladine mjere u skladu s temeljnim pravilima dobrog demokratskog upravljanja i načelima opisanim u Dodatku ovoj preporuci, koja zajedno obilježavaju svaku djelotvornu demokraciju; to su:
 - poštovanje, zaštita i promicanje demokracije, ljudskih prava i vladavine prava;
 - poštovanje najviših standarda javne etike i integriteta pri izvršavanju ovlasti i javnih dužnosti;
 - praksa dobre uprave;
 - osiguravanje visokokvalitetnih javnih usluga te gospodarske, socijalne i ekološke dobrobiti;
- uvedu mjere i poduzmu aktivnosti kojima se zahtijeva, omogućuje, podupire ili potiče, prema potrebi i u skladu s ustavnim ili zakonodavnim poretom države, javne institucije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini da djeluju u skladu s temeljima dobrog demokratskog upravljanja i načelima opisanim u Dodatku ovoj preporuci;
- prevedu ovu preporuku na nacionalne jezike i osiguraju njezinu diseminaciju na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;
- ocjenjuju, prema potrebi, u kojoj se mjeri ova preporuka provodi.

Dodatak Preporuci CM/Rec(2023)5

Načela dobrog demokratskog upravljanja

1. Definicije

Za potrebe ove preporuke i njezina dodatka pojmovi su definirani kako slijedi.

„Vladine mjere” znači svako djelovanje vlade države članice, a uključuje:

- funkcioniranje ustavnog poretka države i sve prijedloge za izmjene i dopune istoga;
- uvođenje zakonodavstva;
- održavanje međunarodnih odnosa i provedbu obvezujućih međunarodnih obveza;
- oblikovanje i donošenje javnih politika;
- uspostavu i provedbu režima i propisa za promicanje i zaštitu gospodarske, socijalne i ekološke dobrobiti svih; i
- uvođenje i pružanje javnih usluga.

Pojam „javne institucije” uključuje svako tijelo, organizaciju ili ured, osim vlade države članice, koji ima javne ili državne funkcije, kao što su regionalne vlasti, njihova izvršna tijela i zakonodavna tijela ili skupštine; lokalne vlasti, njihova izvršna tijela i skupštine; i svaku agenciju, trgovačko društvo ili sličan subjekt nad kojim nacionalne, regionalne ili lokalne vlasti imaju stvarnu kontrolu ili odlučujući utjecaj.

Pojam „javni službenik” uključuje:

- osobe koje su izabrane ili dobile javni mandat ili funkciju, kao što su članovi nacionalnih i regionalnih vlada, članovi nacionalnih i regionalnih zakonodavnih tijela, članovi lokalnih izvršnih tijela i izabrani lokalni predstavnici, kao i nositelji pravosudne dužnosti;
- osobe koje su zaposlene u javnoj instituciji kako je gore definirana;
- osobe koje djeluju u ime javne institucije, a da nisu izabrane, nemaju javni mandat ili položaj ili koje su zaposlene u javnoj instituciji ili vladi države članice.

2. Načela

Poštovanje, zaštita i promicanje demokracije, ljudskih prava i vladavine prava

Načelo 1. – Demokratsko sudjelovanje

Demokratsko sudjelovanje treba biti učinkovito i uključivo, što uključuje redovite, slobodne i poštene izbore za zakonodavna tijela, skupštine i druge javne institucije, zajedno sa smislenom suradnjom vlade i javnih institucija s onima kojima služe.

Načelo 2 – Ljudska prava

Potrebno je osigurati poštovanje ljudskih prava koja štite sve i koja utjelovljuju vrijednosti pravednosti, dostojanstva, jednakosti i poštovanja, u skladu s europskim i međunarodnim standardima, uključujući Statut Vijeća Europe (ETS br. 1) i Europsku konvenciju o ljudskim pravima (ETS br. 5).

Načelo 3. – Vladavina prava

Potrebno je poštovati vladavinu prava, čime se svima pruža pravna sigurnost, uključujući predvidljivo pravo, gdje se prema svima postupa dostojanstveno, jednako, racionalno i proporcionalno, unutar okvira u kojem su dioba vlasti i neovisnost pravosuđa zajamčene u cijeloj zemlji.

Poštivanje najviših standarda javne etike i integriteta pri izvršavanju ovlasti i javnih dužnosti

Načelo 4. – Javna etika

Potrebno je strogo poštovati najviše standarde javne etike, omogućujući svima da imaju povjerenja da vlada, javne institucije i javni službenici služe javnom dobru.

Načelo 5. – Odgovornost

Potrebno je uspostaviti mehanizme odgovornosti kako bi se osiguralo da vlade, javne institucije i javni službenici preuzimaju odgovornost za svoje postupke i odluke i da mogu snositi odgovornost, te da prihvate sve posljedice ili razmjerne sankcije za neprimjerene odluke ili propuste.

Načelo 6. – Otvorenost i transparentnost

Potrebno je osigurati otvorenost i transparentnost tako da postupci donošenja odluka vlada, javnih institucija i javnih službenika budu javno dostupni i pristupačni, – podložno ograničenjima utvrđenima zakonom, koja su nužna u demokratskom društvu i razmjerna ciljevima koja se takvim ograničenjima nastoje zaštititi – među ostalim, korištenjem modernih digitalnih alata prema potrebi.

Praksa dobre uprave

Načelo 7. – Učinkovito, djelotvorno i dobro upravljanje

Treba postojati učinkovita, djelotvorna i dobra uprava u svim državnim i javnim institucijama, uključujući sve javne službenike, kako bi se promicala dobrobit svih kojima služe, bez diskriminacije, među ostalim optimizacijom korištenja javnih sredstava.

Načelo 8. – Vodstvo, sposobnost i kapacitet

Potrebni su dosljedni i održivi napori za jačanje organizacijskog vodstva vlade i javnih institucija te sposobnosti i kapaciteta svih javnih službenika, kako bi temeljna pravila dobrog demokratskog upravljanja bila djelotvorna.

Načelo br. 9 – Sposobnost reagiranja

Vlada, javne institucije i javni službenici trebaju ažurno reagirati na legitimna očekivanja i potrebe onih kojima služe.

Pružanje visokokvalitetnih javnih usluga te gospodarske, socijalne i ekološke dobrobiti***Načelo 10. – Dobro financijsko i gospodarsko upravljanje***

Potrebno je dobro financijsko i gospodarsko upravljanje u svim državnim i javnim institucijama te svih javnih službenika, kako bi se osiguralo optimalno korištenje javnih sredstava i provedba politika kojima se promiče dobrobit i blagostanje svih.

Načelo 11. – Održivost i dugoročna usmjerenost

Potrebno je uložiti napore kako bi se maksimalno povećala održivost odluka i mjera koje poduzimaju vlade, javne institucije i javni službenici te kako bi se uzeo u obzir njihov mogući učinak na buduće generacije i sposobnost tih generacija da odgovore na vlastite potrebe.

Načelo 12. – Otvorenost za promjene i inovacije

Vlade, javne institucije i javni službenici trebali bi biti spremni proaktivno prihvatiti promjene i inovacije ako bi se time poboljšala otpornost i kvaliteta javnih usluga, uzimajući u obzir promjenjiva očekivanja i okolnosti te uz široku suradnju s drugima, kako bi se oslanjali na dobru praksu i unaprijedili znanje.