CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

The Congress Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

STATUTARNI FORUM

Izveštaj
CG-FORUM(2020)02-05final
7. decembra 2020. godine

Original: na engleskom

Savremeni komentar Kongresa na Izveštaj sa obrazloženjem uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi

Komitet za poštovanje obaveza i angažmana država potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o (Komitet za monitoring)

Izvestilac:[1] Jakob WIENEN, Holandija (L, EPP/CCE)

Rezolucija 460 (2020)..... 2
Memorandum sa obrazloženjem 3

Sažetak

Ovaj dokument je savremeni komentar na memorandum sa obrazloženjem uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koji uvažava trideset godina primene od strane država članica Saveta Evrope, i koji se u velikoj meri zasniva na normativnom radu i radu na praćenju koji je obavio Savet Evrope. On posebno uzima u obzir izveštaje o nadzoru i preporuke Kongresa u vezi sa situacijom u lokalnoj i regionalnoj demokratiji u državama članicama, relevantne tekstove drugih tela i instanci Saveta Evrope, a naročito preporuke Komiteta ministara, mišljenja Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije) i preporuke i rezolucije Parlamentarne skupštine, kao i praksu domaćih sudova u državama članicama u tumačenju odredaba Povelje. Kongres ovaj savremeni komentar smatra praktičnim alatom za Savet Evrope, za nacionalne i druge međunarodne zainteresovane strane, kao i za pripadnike akademske zajednice i naučnike.

Zbog toga Kongres poziva svoj Komitet za poštovanje obaveza i angažmana država potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Komitet za monitoring) da u svom radu sistematski uzme u obzir ovaj savremeni komentar; i da u okviru aktivnosti posle monitoringa na osnovu njega obavi politički dijalog sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima svih zainteresovanih država članica. Pored toga, on poziva svoje članice da preuzmu vlasništvo nad njim, da ga koriste i šire kao relevantan alat koji svim nivoima uprave nudi ažurirane smernice koje mogu da im omoguće da konsoliduju svoju političku i pravnu kulturu u oblasti lokalne samouprave. Kongres takođe traži od svog Biroa da obavesti relevantna tela Saveta Evrope o ovom savremenom komentaru i da ih pozove da ga uzmu u obzir u svom radu koji se odnosi na lokalnu demokratiju.

1. L: Veće lokalnih vlasti/R: Veće regiona.
EPP/CCE: Grupa evropske narodne partije u Kongresu.
SOC/G/PD: Grupa socijalista, zelenih i naprednih demokrata.
ILDG: Grupa nezavisnih i liberalnih demokrata.
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista.
NR: Članovi koji ne pripadaju ni jednoj političkoj grupi u Kongresu.

REZOLUCIJA 460 (2020)[2]

1. Koja se odnosi na:

a. Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122, 1985), u daljem tekstu "Povelja", a posebno na njen izveštaj sa obrazloženjem;

b. Statutarnu rezoluciju CM/Res(2020)1 koja se odnosi na Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, u daljem tekstu "Kongres", kao i izmenjenu Povelju koju je usvojio Komitet ministara 15. januara 2020. godine, u kojoj se daju uputstva Kongresu da obezbedi efikasnu primenu načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u okviru svojih aktivnosti praćenja;

c. Izveštaje o praćenju i preporuke koje je usvojio Kongres u vezi sa situacijom u demokratiji na lokalnom i regionalnom planu u državama članicama Saveta Evrope;

d. Relevantne tekstove drugih tela i instanci Saveta Evrope, a naročito preporuka Komiteta ministara, mišljenja Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije) i preporuka i rezolucija Parlamentarne skupštine;

e. Praksu domaćih sudova u državama članicama koja se odnosi na tumačenje odredaba Povelje.

2. Kongres:

a. pozdravlja savremeni komentar na izveštaj sa obrazloženjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao referentni tekst koji uvažava 30 godina primene ovog instrumenta od strane država članica u Evropi, i koji se u velikoj meri zasniva na normativnoj aktivnosti i aktivnosti praćenja koje obavlja Savet Evrope;

b. uveren je da će ovaj komentar doprineti boljem poznavanju i obezbeđenju većeg poštovanja Povelje tako što će je učiniti lako dostupnom i shvaćenom na savremeni način;

c. smatra savremeni komentar praktičnim alatom ne samo za Savet Evrope već i za nacionalne i druge međunarodne zainteresovane strane, bilo da su u pitanju nacionalni ili lokalni izabrani predstavnici ili državne institucije, uprave, jurisdikcije, nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlasti, civilno društvo ili druge međunarodne organizacije, kao i akademska zajednica i naučnici;

d. poziva Komitet za poštovanje obaveza i opredeljenja država potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Komitet za monitoring) da:

i. u svom radu sistematski uzima u obzir savremeni komentar na izveštaj sa obrazloženjem uz Povelju, naročito kada, prilikom pripreme izveštaja o praćenju, procenjuje sprovođenje odredaba Povelje i dodatnog Protokola o pravu učešća u poslovima lokalne samouprave u državama članicama Saveta Evrope (CETS br. 207);

ii. razvija politički dijalog sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima u okviru aktivnosti posle praćenja sa svim zainteresovanim državama članicama na osnovu savremenog komentara na izveštaj sa obrazloženjem uz Povelju;

e. poziva druge organe Kongresa, a naročito njegov Komitet za upravu, da tokom svojih aktivnosti uzme u obzir savremeno tumačenje kada treba da se pozove na izveštaj sa obrazloženjem uz Povelju;

f. poziva svoje članice da preuzmu vlasništvo, koriste i šire savremeni komentar kao relevantno sredstvo koje svim nivoima vlasti, a naročito nacionalnim vlastima i jurisdikcijama, nudi ažurirane smernice koje mogu da im omoguće da konsoliduju svoju političku i pravnu kulturu u oblasti lokalne samouprave. On takođe ima za cilj da ih podstakne da usvoje mehanizme i procedure za obezbeđenje poštovanja odredaba Povelje u okviru rada na pisanju zakona i određivanja standarda koji odražavaju izazove i zabrinutosti 21. veka;

g. traži od svog Biroa da obavesti relevantna tela Saveta Evrope o ovom savremenom komentaru i poziva ih da ga uzmu u obzir u svom radu koji se odnosi na lokalnu samoupravu.

2. O kojoj je razgovarao i koju je usvojio Statutarni forum 7. decembra 2020. godine, (vidi dokument CG-FORUM(2020)02-05, memorandum sa obrazloženjem), izvestilac: Jakob WIENEN, Holandija (L, EPP/CCE).

MEMORANDUM SA OBRAZLOŽENJEM

Sadržaj

Preambula 5
Član 1 7
Član 2 – Ustavni i zakonski osnov lokalne samouprave 8
Član 3 – Pojam lokalne samouprave 10
Član 4 – Delokrug lokalne samouprave 15
Član 5 – Zaštita granica lokalnih samouprava 23
Član 6 – Odgovarajuće administrativne strukture i resursi za zadatke lokalnih samouprava 24
Član 7 – Uslovi pod kojima se vrše odgovornosti na lokalnom nivou 27
Član 8 – Upravni nadzor nad radom lokalnih samouprava 29
Član 9 – Finansijska sredstva lokalnih samouprava 33
Član 10 – Pravo lokalnih samouprava na udruživanje 42
Član 11 – Zakonska zaštita lokalne samouprave 45
Član 12 – Obaveze 47
Član 13 – Vlasti na koje se povelja odnosi 49
Član 14 – Dostavljanje informacija 51
Član 15 – Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu 52
Član 16 – Odredba o teritoriji 52
Član 17 – Otkazivanje 52
Član 18 – Obaveštenja 52

SAVREMENI KOMENTAR KONGRESA NA IZVEŠTAJ SA OBRAZLOŽENJEM EVROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Preambula

Države članice Saveta Evrope, koje su potpisnice ovog dokumenta,[3]

1. Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope da postigne veće jedinstvo između svojih članica u cilju zaštite i realizacije ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

2. Imajući u vidu da sporazumi u oblasti uprave predstavljaju jednu od metoda za postizanje ovog cilja;

3. Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog režima;

4. Imajući u vidu da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova jedno od demokratskih načela koje dele sve države članice Saveta Evrope;

5. Imajući u vidu da se ovo pravo može najneposrednije vršiti na lokalnom nivou;

6. Uverene da postojanje lokalnih vlasti sa stvarnim odgovornostima može da obezbedi samoupravu koja je i efikasna i bliska građanima;

7. Svesne da zaštita i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama predstavljaju važan doprinos izgradnji Evrope na osnovu načela demokratije i decentralizacije moći;

8. Tvrdeći da ovo zahteva postojanje lokalnih vlasti koje imaju demokratski formirana tela za odlučivanje i široku autonomiju po pitanju svojih odgovornosti, načina i sredstava na koje se te odgovornosti vrše i resursa koji su potrebni za njihovo ispunjavanje,

Saglasile su se o sledećem:

Izveštaj sa obrazloženjem

Preambula pruža priliku za navođenje osnovnih premisa iz Povelje. One su, u načelu:

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

3 Stavovi preambule su numerisani samo za potrebe ovog komentara.

Savremeni komentar

1. Preambula Povelje, kao i preambula bilo kog pravnog teksta, predstavlja uvod u njene odredbe sa formalne tačke gledišta. Postoje različita mišljenja o pravoj težini tumačenja i pravnom statusu preambula međunarodnih ugovora, ali član 31. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora prepoznaje pravnu vrednost preambule kao sastavnog dela „konteksta" međunarodnog ugovora. Shodno tome, preambule predstavljaju deo „tekstova" međunarodnih ugovora i često se navode kao dokaz „cilja i svrhe" nekog međunarodnog ugovora. Preambula Povelje se zato ne može paušalno odbaciti kao puki formalni uvod i mora se smatrati važnim izvorom za tumačenje Povelje.

2. Na osnovu teksta, preambula Povelje ima tri cilja: simbolički cilj, objašnjenje i pravni cilj. Sa simboličke tačke gledišta, ona naglašava vrednosti iz teksta, a pre svega demokratiju. Međutim, glavni cilj preambule je objašnjenje: u njoj se navode razlozi za donošenje Povelje i naglašavaju njena glavna načela. Samo jedna odredba Preambule je „materijalna" i utvrđuje pravo koje se ne pominje u Povelji, tj. „pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova". Ova dimenzija je primenjena u Dodatnom protoku (vidi dole).

3. Preambula je podeljena na deset uvodnih izjava. Prva izjava se može naći u skoro svakom međunarodnom ugovoru. U njoj se ističe (za razliku od drugih međunarodnih ugovora Saveta Evrope koji su otvoreni za države koje nisu članice) da države potpisnice već moraju biti članice Saveta Evrope.[4] Druga se odnosi na član 1 Statuta Saveta Evrope, koji je stupio na snagu 5. avgusta 1949. godine, i u njoj se ponavljaju ciljevi Saveta Evrope. Ona povezuje lokalnu samoupravu sa ciljevima samog Saveta. Ova veza je naglašena još od prvih inicijativa sa ciljem jačanja lokalne samouprave u Evropi, ubrzo posle Drugog svetskog rata.[5] Istovremeno, u ovoj uvodnoj izjavi se navodi da je cilj Saveta Evrope da se „postigne veće jedinstvo između njegovih članica".

4. Treća uvodna izjava je usmerena na metode kroz koje može da se postigne "veće jedinstvo" koje traži Savet, i to zaključivanjem "sporazuma u oblasti uprave". Reč "sporazumi" se ovde odnosi na međunarodne ugovore ili konvencije, a lokalna samouprava je očigledno ono što se odnosi na "oblasti uprave".[6] Kao što je navedeno u jednom od sledećih stavova, Povelja se odnosi na organizaciju uprave u državama članicama i od njih traži da primene načela čiji je cilj formiranje decentralizovanog sistema uprave. Sama Povelja je zato jedan od tih "sporazuma".

5. U vezi s tim, u preambuli se dalje navodi da su „lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog režima". U njoj se ukazuje na vezu između lokalnih vlasti i demokratije, što bi trebalo da se smatra „jezgrom" Povelje. Na osnovu pristupa vođenog načelom decentralizacije, Povelja pretpostavlja da je lokalna demokratija temelj demokratije, te još jednom povezuje Povelju sa osnivačkim ciljevima Saveta Evrope: lokalne vlasti smatraju se jednim od glavnih temelja demokratije, koja predstavlja glavnu misiju Saveta Evrope.

6. Peta uvodna izjava utvrđuje pravo koje se ne pominje u članovima Povelje i koje se zasniva isključivo na preambuli: „pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova". Sama Povelja se zapravo odnosi samo na lokalne vlasti, a ne i na lokalne građane. Ovo „pravo građana" je kasnije ugrađeno u Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalne samouprave, koji je stupio na snagu 1. juna 2012. godine (vidi dole). Dalje, u preambuli se navodi da, iako se pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova može vršiti na bilo kom nivou vlasti, lokalni nivo je najprikladniji.

7. Šesta uvodna izjava govori o lokalnim vlastima kao institucijama uprave („koje deluju u oblasti uprave") sa sopstvenim odgovornostima, kao sredstvu za obezbeđivanje efikasne uprave koja je bliska građanima. Sledeća uvodna izjava uvodi izraz „lokalna samouprava" u Povelju. Ovaj izraz (kao i njegov francuski ekvivalent „*autonomie locale*") usmeren je na „autonomiju" lokalnih vlasti i izbegava bilo kakvo mešanje sa lokalnim ispostavama državnih organa. Shodno tome, pojam „lokalne samouprave", prema preambuli, obuhvata i ideje lokalne demokratije i decentralizacije.

4 Predlog da se Povelja otvori za pristupanje država koje nisu članice dat je u Preporuci 218 (2007) *Otvaranje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi za pristupanje Evropske zajednice i država koje nisu članice Saveta Evrope*. On, međutim, nikad nije primenjen.

5 Vidi Izveštaj Komiteta za regionalno planiranje i lokalne vlasti iz 1953 (Dokument 210, od 23. septembra 1953. godine), Istraga o nacionalnim ili međunarodnim telima koja su povezana sa lokalnim vlastima i ispitivanje najboljeg sredstva uz pomoć kog ta tela i same lokalne vlasti mogu da pomognu u širenju evropske ideje.

6 Ovo je jasnije u francuskoj verziji: "conclusion d'accords dans le domaine administratif".

8. Poslednja uvodna izjava u preambuli ponovo sažima glavna načela koja se razvijaju u Povelji: s jedne strane, lokalna demokratija koja se shvata kao postojanje lokalnih organa koji donose odluke i koji su „demokratski konstituisani" (za ovo načelo, vidi član 3.2); a sa druge, *lokalna autonomija* kao „diskreciono pravo" koje uživaju jedinice lokalne samouprave u vršenju svojih dužnosti (vidi članove 3.1, 4 i 9). Treba napomenuti da je ovo jedina tačka u čitavoj Povelje gde se reč „autonomija" koristi u engleskoj verziji.

9. Završna rečenica preambule („*Saglasile su se o sledećem*") blisko je povezana sa prvim stavom („*Države članice Saveta Evrope, koje su potpisnice ovog dokumenta*") i ističe da Povelja ima status obavezujuće međunarodne konvencije. Autori Povelje su odbacili druge mogućnosti (jednostavna načelna deklaracija ili protokol uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima) i u Rezoluciji 126 (1981) je usvojena „izrada nezavisne evropske povelje, koja u mnogim aspektima slična postojećoj Socijalnoj povelji".[7] Pitanjem pravne prirode Povelje na kraju se bavila konferencija ministara nadležnih za lokalnu upravu, koja je održana u Rimu od 6. do 8. novembra 1984. godine.[8]

10. Kao što je gore pomenuto, Povelja daje snažan podsticaj učešću građana u političkom životu na lokalnom nivou. Preambula ga spominje kao pravo građana koje se „*može najneposrednije vršiti*" na lokalnom nivou. Ono se pominje i u članu 3.2, koji se odnosi na „*zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana*". Član 5, koji se bavi promenama granica lokalne samouprave, takođe se poziva na „*prethodne konsultacije sa zainteresovanim lokalnim zajednicama, ukoliko je moguće putem referenduma*". Ovo pravo je ojačano Dopunskim protokolom uz Povelju o pravu na učešće u poslovima lokalne samouprave, koji je usvojen 16. novembra 2009. godine na Konferenciji ministara u Utrehtu. On je zvanično je stupio na snagu 1. juna 2012. godine, kada ga je ratifikovalo osam potpisnica.

11. U ranijim dokumentima Kongresa već se istraživalo pravo učešća građana u lokalnim poslovima, posebno u vezi sa lokalnim referendumima.[9] Izveštaj sa obrazloženjem uz Dodatni protokol ističe da se oslanja na preambulu Povelje: „... smatralo se da Povelja, koja obavezuje potpisnice na primenu osnovnih pravila kojim se garantuju politička, upravna i finansijska nezavisnost lokalnih vlasti, takođe treba da ponudi (stranama) mogućnost da prošire obim svojih međunarodnopravnih obaveza na određena prava pojedinaca na lokalnom nivou".

Član 1

Strane ugovornice prihvataju obavezu da poštuju sledeće članove na način i u meri predviđenoj članom 12 ove Povelje.

Izveštaj sa obrazloženjem

Član 1 izražava opšte prihvatanje strana potpisnica da poštuju načela lokalne samouprave iz I dela Povelje (čl. 2-11), u meri propisanoj u članu 12.

7 Vidi Rezoluciju 126 (1981) o načelima lokalne samouprave i Memorandum sa obrazloženjem (*Harmegniesov izveštaj*), CPL(16)6, od 21. septembra 1981, posebno str. 11.

8 Govoreći o pitanju pravne forme koju treba da ima Povelja, većina ministara je bila za konvenciju, a samo je mali broj njih bio za korišćenje preporuke.

9 Vidi Preporuku br. R(96)2 Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope *o referendumima i narodnim inicijativama na lokalnom nivou*; Preporuku (2001)19 Komiteta ministara državama članicama *o učešću građana u lokalnom javnom životu*; Preporuku 113 (2002) *o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir lokalne demokratije).*

Savremeni komentar

12. U ovom članu se izražava posvećenost strana potpisnica da poštuju načela lokalne samouprave iz I dela Povelje (članovi 2-11), u meri u kojoj je to propisano u članu 12. Ova odredba omogućava „promenljivu geometriju" u prihvatanju osnovnih načela Povelje (vidi dole). Shodno tome, ne postoji opšti ili univerzalni način za ratifikaciju ovog međunarodnog ugovora. Ipak, II deo moraju da u celosti prihvate sve strane, što su one suverene države koje su članice Saveta Evrope (vidi preambulu) i koje su potpisale i ratifikovale Povelju.[10] Prema tome, prema članu 15.1, države koje nisu članice Saveta Evrope ne mogu da ni potpišu ni da prihvate Povelju.[11]

13. Bez obzira na naizgled jednostavnu formulaciju ovog uvodnog člana, ova odredba se bavi važnim aspektom Povelje. Strane ugovornice „*prihvataju obavezu da poštuju*"[12] Povelju ili barem neki od njenih osnovnih članova. Ovde je ključna formulacija „obaveza da poštuju". To znači da se od strana potpisnica traži da poštuju Povelju i da je verno primenjuju. Povelja je međunarodni ugovor regionalnog obima koji obavezuje kao i svaki drugi međunarodni ugovor. Shodno tome, zemlje koje je ratifikuju imaju obavezu da je primenjuju u skladu sa načelom „pacta sunt servanda" koje dugo postoji u međunarodnom pravu i to na način propisan u Bečkoj konvenciji UN o ugovornom pravu (1968).

14. Ova Povelja nije samo dokument o politici, diplomatska preporuka ili politička deklaracija, već predstavlja stvarno obavezujući multilateralni međunarodni ugovor. Povelja je što se toga tiče kristalno jasna i ne koristi bodreće fraze koji su uobičajene u drugim međunarodnim ugovorima.[13] Ovo tumačenje Povelje je u skladu sa procesom pripreme i odobravanja: tadašnja „Konferencija lokalnih i regionalnih vlasti" (preteča današnjeg Kongresa) odbacila je ideju o izradi isključivo političkog dokumenta i izričito prihvatila ideju izrade stvarnog međunarodnog ugovora.[14] Preambula Povelje potkrepljuje ovo tumačenje (vidi gore).

15. Kongres se u više navrata bavio ključnim pitanjem pravne prirode Povelje.[15] Na primer, u Preporuci 395 (2017)[16] naglasio je da „Povelja, koju je ratifikovalo 47 država članica Saveta Evrope, kao međunarodni ugovor ima pravnu snagu i treba da bude neposredno primenjivana u državama članicama, u svakoj u skladu sa njenom pravnom tradicijom" i izrazio žaljenje „zbog tendencije odsustva direktne primenljivosti Povelje što predstavlja jedan od osnovnih uzroka problema koji se ponavljaju u državama članicama Saveta Evrope u oblasti lokalne i regionalne demokratije". Kongres je u nastavku preporučio da „nacionalne vlasti obezbede direktnu primenljivost Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u okviru domaćih pravnih sistema i naročito da se Povelji posveti dužna pažnja u sudskim postupcima".

16. Obavezujuće dejstvo Povelje, koje se proglašava u ovoj ključnoj odredbi, zato predstavlja temelj njenog pravnog značaja i efikasnosti i ima više posledica po strane ugovornice. Prvo, kada ratifikuje Povelju, potpisnica je dužna da promoviše i preduzme neophodne zakonske ili institucionalne izmene i aranžmane kako bi načela ove Povelje bila pravilno uključena u njen pravni sistem (vidi član 2). To, između ostalog, podrazumeva izmenu domaćeg zakonodavstva o lokalnoj samoupravi ili čak (poželjnije) izmenu ustava kako bi se uvelo načelo samouprave (član 2).

17. Drugo, kada se ta načela pravilno uključe u pravni i politički sistem zemlje, državni organi (uglavnom zakonodavni i izvršni) imaju obavezu da ih poštuju i sprovode, što znači da ne treba da ih ukidaju, eliminišu ili podrivaju.

10 Proces potpisivanja i ratifikacije Povelje je zvanično otvoren 15. oktobra 1985. godine, a konačno se završio 23. oktobra 2013. godine, kada je San Marino predao svoj ratifikacioni instrument. Od 2013. godine, Povelja je potpisana i ratifikovana od strane svih država članica Saveta Evrope.

11 Vidi fusnotu 2.

12 Na francuskom: "Les Parties s'engagent à se considérer comme liées…"

13 Kao što je "Strane ugovornice će nastojati, prema potrebi ili kako je moguće, da poštuju načela Povelje", ili neka druga slična formulacija.

14 Status "Konvencije" je rezultat Rezolucije 126 (1981). Prethodni pokušaji da se izrade načela lokalne samouprave, kao što je Rezolucija 64 (1968) i Preporuka 615 (1970), imale su samo oblik načelnih deklaracija.

15 Vidi Preporuku 39 (1998) o uključivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u pravne sisteme zemalja koje je ratifikuju i o pravnoj zaštiti lokalne samouprave, kao i izveštaj o "Uključivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u pravne sisteme zemalja koje su je ratifikovale i o pravnoj zaštiti lokalne samouprave" – CPL(4)7 II deo; i Rezolucija 331 (2011): *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u domaćem pravu* – CPL(21)2.

16 O kojoj je razgovarao i koju je usvojio Kongres 28. marta 2017, 1. sednica (vidi Dokument CG32(2017)19, memorandum sa obrazloženjem), saizvestioci: S. Dickson, Ujedinjeno Kraljevstvo (R, ILDG) i L. Verbeek, Holandija (R, SOC).

18. Konačno, obavezujuće dejstvo Povelje treba da se obezbedi postojanjem efikasnog sistema domaćih pravnih lekova koji stoje na raspolaganju lokalnim vlastima kako bi mogle da propisno brane svoja prava i ovlašćenja (vidi član 11).

Član 2 – Ustavni i zakonski osnov lokalne samouprave

Načelo lokalne samouprave biće priznato u domaćem zakonodavstvu, a gde je to izvodljivo i u ustavu.

Izveštaj sa obrazloženjem

U ovom članu se predviđa da načelo lokalne samouprave treba da bude ugrađeno u pisano pravo.

S obzirom na važnost ovog načela, poželjno je da se ono ostvari i tako što će biti uključeno u osnovni tekst koji uređuje ustrojstvo države, tj. ustav. Međutim, prepoznato je da zemlje u kojima postupak za izmenu ustava zahteva saglasnost posebne većine zakonodavnog tela ili saglasnost celokupnog stanovništva izraženu na referendumu možda neće moći da se obavežu da će načelo lokalne samouprave ugraditi u ustav. Takođe je prepoznato da može da se desi da zemlje koje nemaju pisani ustav i u kojima se on može naći u različitim dokumentima i izvorima naiđu na određene teškoće ili čak ne budu u stanju da preuzmu tu obavezu.

Takođe se mora uvažiti činjenica da lokalnu samoupravu u zemljama sa federalnim uređenjem mogu da regulišu federalne jedinice, a ne centralna federalna vlada. Što se tiče država sa federalnim uređenjem, ova Povelja ni na koji način ne utiče na podelu vlasti i odgovornosti između federalne države i federalnih jedinica koje je čine.

Savremeni komentar

19. Član 2 je uvodna odredba materijalnog dela Povelje (I deo). Zbog toga, on ima temeljnu i simboličnu vrednost koja prevazilazi njegovu pravnu snagu, što su priznale i strane potpisnice. U stvari, one su sve prihvatile ovaj član, koji predstavlja jednu od retkih odredaba na koje ne mogu da se stave rezerve (vidi član 12). Što se tiče obavezujuće prirode ove odredbe, zahteva se da načelo lokalne samouprave bude izričito priznato na domaćem nivou, tj. u pisanom pravu (zakonodavstvu). Praktične i operativne posledice takvog priznanja mogu se potpuno razumeti u svetlu člana 11, prema kojem će „načela lokalne samouprave koja su sadržana u ustavu ili domaćem zakonodavstvu“ biti zaštićena pravnim lekovima koje mogu da iniciraju lokalne vlasti (vidi dole).

20. Ovaj član postavlja tri glavna pitanja koja se odnose na tumačenje. Prvo se odnosi na značenje formulacije „priznavanje načela lokalne samouprave“. Drugo se odnosi na domaće izvore prava u koje ovo načelo mora da bude ugrađeno, a treće na vezu između tih pravila i Povelje.

21. Za početak, izraz „lokalna samouprava“ predstavlja samu suštinu Povelje. Shodno tome, on mora da se tumači na sistematičan način, posebno imajući u vidu formulacije člana 3 (pojam lokalne samouprave) i člana 4 (delokrug lokalne samouprave). Prema tome, lokalna samouprava je višeslojni pojam, koji se sastoji od svih aspekata koje pokriva Povelja.

22. U članu 2 se zahteva da strane ugovornice priznaju „načelo“ lokalne samouprave. Ovaj izraz u Povelju uvodi razliku između „načela“ i „pravila“, koja je poznata na domaćem planu i koju su razvili pravni teoretičari i ustavni sudovi. Shodno tome, da bi neka strana potpisnica poštovala član 2, smatra se dovoljnim da u pisanim pravilima prizna osnovne elemente lokalne samouprave, bez potrebe za detaljnim regulisanjem. To dovodi do pitanja šta su ti „osnovni elementi“. U tom smislu, jednu od ključnih uloga igraju preambula i član 3 Povelje, koji se odnose na aspekte lokalne samouprave koji su se uvek smatrali neophodnim odlikama ovog koncepta u savremenoj evropskoj tradiciji. Kao što je navedeno u Preambuli, ti osnovni elementi su:

a. „lokalne vlasti imaju demokratski formirana tela za odlučivanje”;
b. „široka autonomija po pitanju odgovornosti“;
c. “načini i sredstva na koje se te odgovornosti vrše i resursi koji su potrebni za njihovo ispunjavanje“.

Zbog toga bi za procenu usaglašenosti sa članom 2 bilo potrebno proveriti ne samo da li se ovo načelo formalno priznaje u domaćem zakonodavstvu, već i da li su ti ključni elementi ugrađeni u to zakonodavstvo.

23. Što se tiče izvora prava u koje treba ugraditi načelo lokalne autonomije, u Povelji se utvrđuju dva nivoa na kojima se ono priznaje. Prvi je „domaće zakonodavstvo“, pojam koji se mora tumačiti kao ekvivalent pisanom zakonodavstvu parlamenta („aktima“ ili „zakonima“). Zakonodavstvo se mora tumačiti u strogo formalnom smislu, kao pozivanje na primarne izvore, koje donosi parlament, ili na ekvivalente, bez davanja mogućnosti da podzakonski izvori (na primer, upravni propisi) ispune uslove iz člana 2. Ovaj nivo prepoznavanja je obavezan. Drugi nivo se sastoji od prepoznavanja načela samouprave u ustavu. Izveštaj sa obrazloženjem ovo smatra „dodatno poželjnim“, ali kaže da treba da se postigne „tamo gde je izvodljivo“, odnosno kada država ima pisani ustav i kada oko toga postoji politički konsenzus. Među različitim oblicima pisanih ustava, „kruti“ tip (odnosno, ustav koji se može izmeniti samo posebnim postupkom koji uključuje kvalifikovane većine) treba smatrati izvorom prava koji je u stanju da bolje ispuni cilj davanja stabilnosti načelu lokalne samouprave. Međutim, Izveštaj sa obrazloženjem priznaje da ovo može da bude problematično u nekim zemljama i shodno tome „možda neće biti moguće prihvatiti obavezu uključivanja načela lokalne samouprave u ustav“.

24. Iz preteča ove odredbe se vidi da je „domaće zakonodavstvo“ izostavljeno iz nacrta teksta Povelje iz 1981. godine, u kojem se navodi da će „načelo lokalne samouprave biti priznato u ustavnom pravu“. Smatralo se da je upućivanje na „ustavno pravo“, a ne na „ustav“, dovoljno da obuhvati one zemlje čije se ustavno pravo ne zasniva na jednom pisanom tekstu, kao i poseban položaj federalnih država, gde se lokalna samouprava uređuje ustavima federalnih jedinica.[17]

25. Treće i poslednje pitanje koje se postavlja u članu 2 je pitanje pravnog statusa Povelje i njenog odnosa sa domaćim pravilima. Kao što je navedeno u preambuli i u članu 1, Povelja je obavezujući dokument: kao međunarodni ugovor, ona ima pravnu snagu i strane ugovornice treba da je dosledno primenjuju. To znači da Povelju moraju da uvaže svi domaći izvori prava, uključujući i ustav. Prema tome, Povelja ne treba da bude samo pravni instrument koji može da se sprovede pravosudnim putem (član 11), već i vodič za zakonodavno telo, a moguće i za izmene ustava.

Član 3 – Pojam lokalne samouprave

1 Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i upravljaju znatnim delom javnih poslova na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2 Ovo pravo će se vršiti kroz veća ili skupštine koje čine članovi izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, za sve jednakog, opšteg biračkog prava i koje mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ova odredba ni na koji način neće uticati na mogućnost korišćenja zborova građana, referenduma ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća građana, tamo gde to zakon dozvoljava.

17 Vidi član 1 Nacrta povelje iz 1981. godine (Rezolucija 126/1981 Konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope); kao i: st. 1 Rezolucije 64 (1968) Parlamentarne skupštine o deklaraciji načela lokalne autonomije, kao i st. 6.2 Preporuke 615 (1970) Deklaracija o načelu lokalne autonomije, prema kojoj će “načelo lokalne autonomije će biti uključeno u ustav svake države”. Pozivanje na ustav postoji i u Evropskoj povelji o opštinskim slobodama iz 1953. godine, koja se smatra pretečom ove Povelje: “Opštinske slobode moraju biti definisane Ustavom i garantovane kroz pravnu zaštitu pred nezavisnim pravosudnim organima ”.

Izveštaj sa obrazloženjem

Ovaj član propisuje osnovne karakteristike lokalne samouprave, onako kako ih treba razumeti za potrebe ove Povelje.

Stav 1

Pojam „sposobnost“ izražava ideju da zakonsko pravo na regulisanje i upravljanje određenim javnim poslovima moraju da prate i sredstva za njegovo efikasno sprovođenje. Upotreba formulacije „u granicama zakona“ priznaje da ovo pravo i sposobnost mogu da budu preciznije definisani u zakonodavstvu.

„Na osnovu sopstvene odgovornosti“ naglašava da lokalne vlasti ne treba da budu ograničene na postupanje samo kao zastupnici viših vlasti“.

Nije moguće precizno definisati poslove koje bi lokalne vlasti trebalo da imaju pravo da regulišu i njima upravljaju. 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, a odgovornost za njih može da se bude različita u različitim državama i u različitim vremenima, a može čak i da bude podeljena između različitih nivoa vlasti. Ograničavanje lokalnih vlasti na pitanja koja nemaju širi uticaj dovelo bi do opasnosti da će njihova uloga postati marginalna. S druge strane, prihvaćeno je da će države želeti da određene funkcije, na primer odbranu države, rezervišu za centralnu vlast. Namera Povelje je da lokalne vlasti imaju širok raspon odgovornosti koje mogu da se sprovode na lokalnom nivou. Definisanje tih odgovornosti je predmet člana 4.

Stav 2

Prava samoupravljanja moraju da vrše demokratski formirane vlasti. Ovo načelo je u skladu sa značajem koji Savet Evrope pripisuje demokratskim oblicima vlasti.

Ovo pravo obično podrazumeva reprezentativnu skupštinu sa ili bez izvršnih organa koji su joj podređeni, ali je data i mogućnost neposredne demokratije tamo gde to zakon dozvoljava.

Savremeni komentar

Stav 1

26. Ova odredba definiše sadržaj i subjekte lokalne samouprave. Kao subjekte, Povelja ne pominje lokalne građane već „lokalne vlasti“. To su teritorijalni javni subjekti koji imaju sopstveni pravni subjektivitet i ovlašćenje da donose i sprovode odluke. Ove vlasti treba da imaju demokratske osobine opisane u članu 3.2. Povelja se usredsređuje na različite tipove lokalnih vlasti, jer one nisu ograničene na najniži ili „lokalni“ nivo vlasti i mogu da obuhvataju i „regionalna“ tela (vidi član 13). Zbog toga, pojam „lokalnih vlasti“ (pomenut 36 puta u Povelji) treba široko razumeti i tumačiti. On obuhvata različite vrste entiteta kao što su gradske i seoske opštine, gradovi tipa okruga i glavni gradovi sa posebnim statusom, kao i nadopštinske i pokrajinske subjekte (*provincie, counties, Kreise, départements,* itd.).

27. Ove lokalne vlasti (a možda i regionalne vlasti, vidi član 13 dole) imaju zakonsko pravo na samoupravljanje (ili „autonomiju“), što uključuje i ovlašćenje da regulišu i upravljaju znatnim delovima javnih poslova na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo zakonsko pravo je potpuno zaštićeno Poveljom (vidi član 11: pravo na pravni lek). Lokalne vlasti takođe treba da budu u stanju da ovo zakonsko pravo na samoupravljanje efikasno ostvaruju kroz odgovarajuća institucionalna i regulatorna sredstva koja su predviđena u ostalim članovima Povelje (član 9: adekvatna finansijska sredstva; član 6: organizacioni i ljudski resursi itd.).

28. Međutim, lokalna autonomija se nužno ne odnosi na sve jedinice lokalne samouprave koje se nalaze u jednoj zemlji, jer nacionalne vlasti, kada ratifikuju Povelju, mogu da isključe određene lokalne vlasti iz lokalne autonomije ili mogu da ograniče uživanje lokalne samouprave na određene vlasti (vidi član 13a dole).

29. S druge strane, pravo na lokalnu samoupravu nije ni apsolutno ni neograničeno: ono se mora ostvarivati „*u granicama zakona*“, što je izraz koji nije naveden u nacrtu Povelje iz 1981. godine [18] i koje proističe iz amandmana koji je predložila britanska delegacija. To jasno pokazuje da zakonsko pravo i stvarna sposobnost lokalnih vlasti da vode samoupravu mogu biti preciznije definisani u domaćem zakonodavstvu, naravno, u skladu sa odredbama Povelje.

30. Lokalne vlasti treba da imaju pravo i sposobnost da „regulišu i upravljaju“ javnim poslovima. Ovaj izraz predviđa da lokalne vlasti ne samo što upravljaju tim poslovima ili o njima vode računa, već ih i „regulišu“, odnosno, donose lokalne uredbe i podzakonska akta. To ne znači da Povelja propisuje određeni stepen autonomije u oblasti regulisanja koji treba dodeliti lokalnim vlastima, jer definisanje stepena te autonomije i procesni ili/i materijalni uslovi za primarna ili preneta zakonodavna ovlašćenja koja vrše lokalne samouprave zavise od nacionalnog zakonodavstva. Međutim, potpuno uskraćivanje ovlašćenja za regulisanje bilo bi suprotno Povelji.

31. Pored toga, lokalne vlasti treba da vrše svoja ovlašćenja „na osnovu sopstvene odgovornosti“ i „u interesu lokalnog stanovništva“. Zbog toga, lokalne vlasti ne treba da budu ograničene na delovanje samo kao zastupnici viših vlasti. One mogu da odrede svoje političke prioritete i izrade strategije i javne politike od kojih će korist imati lokalno stanovništvo. One ne odgovaraju višim vlastima za svoje odluke u granicama zakona, ali su politički odgovorne lokalnom građanstvu. Zato je jedan od glavnih zadataka lokalnih samouprava da brane i promovišu lokalni javni interes.

32. Prema Povelji, lokalne samouprave treba da regulišu i upravljaju „znatnim delom javnih poslova“. Tokom procesa pisanja, izrazi kao što su „lokalni poslovi“ i „sopstveni poslovi“ odbačeni su kao previše nejasni i teški za tumačenje. Tradicije država članica u pogledu pitanja koja se smatraju prirodnim ili svojstvenim domenu lokalnih vlasti se umnogome razlikuju. Na primer, u nekim zemljama osnovno i srednje obrazovanje, kao i, delimično, javno zdravlje spadaju u odgovornost lokalne samouprave, dok u drugim zemljama ove usluge pruža država ili centralna vlada. U stvarnosti, većina pitanja ima i lokalne i nacionalne implikacije, a odgovornost za njih može da bude različita u različitim zemljama, u zavisnosti od njihovih tradicija i ustavnih okvira.

33. Ograničavanje sfere delovanja lokalnih vlasti na pitanja koja nemaju širi uticaj dovelo bi do rizika od svođenja njihove uloge na marginalnu, ali je prihvaćeno da će strane ugovornice možda želeti da određene funkcije (kao što je nacionalna odbrana ili kriminalistička policija) rezervišu za centralne vlasti. Shodno tome, Povelja daje državama određeno diskreciono pravo u pogledu postavljanja „zakonskih ograničenja“ i utvrđivanja obima delovanja lokalnih vlasti. Međutim, ona naglašava da bi deo javnih poslova kojima upravlja lokalna samouprava trebalo da bude „znatan“, a ne da to budu ostaci. Drugim rečima, jedinice lokalne samouprave ne treba da budu ograničene na sekundarne zadatke ili rutinske dužnosti i treba da imaju niz odgovornosti uz mogućnost izrade i sprovođenja odgovarajućih i relevantnih lokalnih javnih politika u korist lokalnog stanovništva (u oblastima kao što su zaštita životne sredine, kultura i obrazovanje, osnovna infrastruktura, urbanizam, stanovanje, upravljanje prevozom i slično).

34. U izveštaju o „problemima koji se ponavljaju”[19] koji je usvojen 2017. godine, Kongres je izrazio zabrinutost zbog ograničenih ovlašćenja koja su dodeljena lokalnim vlastima u nekoliko zemalja, a naročito zbog nedostatka stvarnih funkcija lokalne samouprave, čime se ograničava njihovo područje delovanja i kvalitet usluga koje mogu da pruže u interesu građana.

35. Pored toga, ako su premale i/ili su im uskraćeni resursi koji su potrebni za izvršavanje njihovih zadataka, lokalne vlasti ne mogu da efikasno regulišu i upravljaju „znatnim delom javnih poslova“. Takve jedinice bi imale zakonsko „pravo“, ali bi im nedostajala stvarna „sposobnost“ postupanja, u skladu sa zahtevima iz Povelje. Zbog toga se može savetovati spajanje opština (pod uslovom da se poštuju pravila o promenama granica iz člana 5). Druga mogućnost je korišćenje međuopštinske saradnje za ostvarivanje zajedničkog pružanja usluga (Član 10.1).

18 Rezolucija 126/1981 o načelima lokalne samouprave, Konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, 16. zasedanje (27-29. oktobra 1981) o kojoj je razgovarala Konferencija i usvojila je 29. oktobra 1981, 3. sednica (vidi Doc. CPL(16)6, I deo, nacrt Rezolucije koju je predstavio Komitet za lokalne strukture i finansije, Izvestilac: g. L. Harmegnies).

19 Komitet za monitoring, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions [Problemi koji se ponavljaju na osnovu procena koje su rezultat misija Kongresa za nadzor i posmatranje izbora]* (referentni period 2010-2016), 32. zasedanje CG32(2017)19final,
28. marta 2017.

36. Na kraju, treba istaći da „*pravo i sposobnost lokalnih vlasti ... da regulišu i upravljaju znatnim delom*“ očigledno uvodi odgovarajuću obavezu države, tj. garantuje da lokalne vlasti efektivno imaju:

a. uslove službe koji dozvoljavaju zapošljavanje vrlo kvalitetnog osoblja u skladu sa zaslugama i kompetentnošću (član 6.2);
b. uslove rada izabranih lokalnih predstavnika koji „obezbeđuju slobodno vršenje njihovih funkcija” (član 7.1);

c. pravo „na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja“ (član 9.1), „koja su primerena njihovim dužnostima“ (član 9.2), koja se sastoje „barem delimično“ od „lokalnih poreza i taksi za koje one, u meri utvrđenoj zakonom, imaju pravo da utvrđuju stopu“ (vidi član 9.3).

Stav 2

37. Član 3.2 je glavna izjava demokratskog načela u odredbama Povelje. Pravo na samoupravu moraju da sprovode demokratski formirane vlasti. Pojam lokalne autonomije ne znači samo prenos ovlašćenja i odgovornosti sa centralnih na lokalne vlasti, već zahteva i da lokalna vlast izrazi, neposredno ili posredno, volju lokalnog stanovništva. Zbog toga su dva stava člana 3 usko povezana: „lokalna samouprava“ oblikovana je u smislu „lokalne demokratije“. Stav 2 takođe ukazuje na to kako se interesi lokalnog stanovništva utvrđuju, odnosno kako to radi samo lokalno stanovništvo kroz demokratsko odlučivanje.

38. Što se tiče uspostavljanja načela lokalne demokratije, stav 2 je usko povezan sa članom 7, koji se odnosi na uslove pod kojima lokalni izabrani predstavnici vrše svoje funkcije. Među tim uslovima, pored načela novčane nadoknade (član 7.2) i zahteva da se zakonom utvrde pravila o nespojivosti (član 7.3), izuzetno je važno upućivanje na slobodno vršenje funkcija izabranih lokalnih funkcionera u članu 7.1.

39. Na osnovu zajedničkog tumačenja člana 3.2 i člana 7.1 i u svetlu preambule Povelje, može se zaključiti da postoji važan skup načela koja se odnose na „lokalnu demokratiju“. Pre svega, izbor predstavničke demokratije na lokalnom nivou, u kojoj ovlašćenje za odlučivanje vrše veća ili skupštine koje neposredno bira narod. Reprezentativna skupština je telo koje treba da se bavi pitanjima od najveće važnosti za lokalnu zajednicu, kao što su budžetska ili poreska pitanja.[20] Pravo na učešće objašnjeno je u Dodatnom protokolu, koji uzima u obzir oba oblika učešća. Ovo načelo određuje da se „pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova“ koje se pominje u Preambuli uglavnom ostvaruje na lokalnom nivou izborom lokalnih predstavnika. Lokalni izbori zato igraju ključnu ulogu u lokalnoj demokratiji: lokalni predstavnici moraju da budu neposredno birani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, za sve jednakog, opšteg biračkog prava.[21] Ova odredba znači da posredni izbori za lokalne savete ili skupštine nisu u skladu sa Poveljom. Pravo na učešće detaljnije je objašnjeno u Dodatnom protokolu, koji uvažava oba oblika učešća:

a. u svojstvu birača ili kandidata na lokalnim izborima;
b. direktno angažovanje u procesima konsultacija, na lokalnim referendumima i peticijama.

40. Drugo, u poređenju sa predstavničkom demokratijom, direktna demokratija igra komplementarnu (a ne pomoćnu) ulogu. U članu 3.2 se navodi da neposredni izbor lokalnih predstavnika neće ni u kom smislu „uticati na mogućnost korišćenja zborova građana, referenduma ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća građana“. Zbog toga Povelja izričito ostavlja prostor za direktnu demokratiju u zemljama u kojima je ona deo nacionalnog identiteta.

41. Treće, što se tiče strukture lokalne samouprave, Povelja se ne opredeljuje ni za koji konkretan oblik lokalne političke organizacije i izbor prepušta domaćem zakonodavstvu. Ona samo naglašava centralnu ulogu koja se mora dati izabranim većima i skupštinama.[22] Ona ne pominje potrebu za izvršnim telima niti način na koji ona treba da budu postavljena, već samo navodi da izabrana veća ili skupštine „mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni”.[23]

20 Vidi Preporuku 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalnog veća i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir lokalne demokratije).
21 Na toj osnovi, Kongres priprema izveštaje i preporuke posle posmatranja lokalnih i/ili regionalnih izbora. Vidi Statutarnu rezoluciju CM/Res(2020)1. Prilikom sprovođenja takvih posmatračkih misija, Kongres primenjuje Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije od 25. oktobra 2018.
22 Pominjanja “izvršnih organa” nije bilo u tekstovima iz 1968. i 1970. godine. Oni su uvedeni u Rezoluciji iz 1981. godine, u stavu 2.2 koji potpuno odgovara članu 3.2 Povelje.
23 Povelja zato utvrđuje opšte načelo da je izvršni organ odgovoran predstavničkim telima, bez obzira na način izbora ili postavljenja tog izvršnog organa.

42. Glavni problem kod tumačenja proizilazi iz činjenice da su izvršni organi definisani kao „odgovorni“ izabranim većima ili skupštinama. Tumačenje pojma „odgovornosti“ ima važne posledice po oblik vladavine na lokalnom nivou. Za početak se može reći da odgovornost znači da veće mora da izabere izvršni organ. Trend neposrednog biranja gradonačelnika, koji se proširio Evropom tokom poslednjih nekoliko decenija, zaista nije bio predviđen 1985. godine. Zato bi se moglo tvrditi da ova odredba Povelje ne može da se primeni na neposredno birane gradonačelnike, jer se oni ne mogu opisati kao izvršni organi „koji pripadaju” lokalnom veću. U svakom slučaju, 2002. i 2004. godine, Kongres je naveo da član 3.2 ostavlja otvorena vrata za neposredan izbor izvršne vlasti.[24]

43. S druge strane, ova „odgovornost“ dovodi do velike zabrinutosti zbog mogućnosti da centralna ili regionalna vlada imenuje lokalni izvršni organ, što je tradicija u nekim zemljama. Obraćajući posebnu pažnju na odgovornost imenovanih izvršnih organa, domaće zakonodavstvo treba da predvidi postupke koji omogućavaju skupštini da ukloni izvršni organ sa funkcije (tj. dovede do ostavke ili razrešenja).[25]

44. U svakom slučaju, primat veća ili skupštine izabrane na neposrednim i opštim izborima znači da ovo telo donosi najrelevantnije odluke (u nekim zemljama postoji čak i izričita pretpostavka nadležnosti u korist veća) i da treba da postoje neki alati koji će omogućiti odgovornost izvršnog organa veću. „Odgovornost“ nužno ne znači da skupština mora da ima mogućnost da razreši izvršni organ (sa izuzetkom imenovanih rukovodilaca, koji moraju da budu razrešeni u skupštini).[26] Shodno tome, glasanje o nepoverenju u izvršni organ u izabranom veću koje traži njegovu ostavku je mogućnost koju države ugovornice mogu da uvedu u domaće zakonodavstvo.

45. Minimum koji je neophodan za ispunjenje uslova „odgovornosti“ je uvođenje sistema efikasnog nadzora izvršnog organa od strane skupštine, što omogućava redovnu kontrolu aktivnosti izvršnog organa. Preporuka Kongresa 113 (2002) takođe se odnosi na druge mogućnosti nadzora skupštine nad izvršnim organom: davanje prava izabranim predstavnicima da pismeno ili usmeno postavljaju pitanja izvršnom organu; jačanje nadzornog kapaciteta opozicije organizovanjem posebne skupštinske sednice posvećene predlozima opozicije i davanje mogućnosti opoziciji da izrazi svoje mišljenje u zvaničnim opštinskim biltenima; ili sistem u kojem opština olakšava pripadnicima opozicije da obavljaju svoje dužnosti.

46. Drugo problematično pitanje je mogućnost sprovođenja referenduma o opozivu lokalnog izvršnog organa kao instrumenta političke odgovornosti. Na osnovu člana 3.2, deluje da je odgovornost izvršnog organa (bez obzira na to kako je imenovan) prema izabranom veću glavni oblik „političke“ odgovornosti, ali ovo ne isključuje u potpunosti mogućnost opoziva neposredno izabranih izvršnih organa od strane naroda, kao oblik neposredne političke odgovornosti. Međutim, ako narod podnese predlog za razrešenje, „ovi postupci bi trebalo da istovremeno sadrže sve garantije koje su neophodne za stabilnu lokalnu vladu“, kako je Kongres naveo u Preporuci 113 (2002). Ove garantije uključuju precizno definisanje stvari zbog kojih se izvršna vlast može pozvati na odgovornost; kvalifikovanu većinu za izglasavanje nepoverenja; razumne rokove za sprovođenje postupka, itd.

47. Evropska komisija za demokratiju putem prava (“Venecijanska komisija” Saveta Evrope) je u izveštaju iz 2019. o opozivu gradonačelnika i lokalnih izabranih predstavnika[27] izrazila mišljenje da su glasovi za opoziv neposredno izabranih gradonačelnika u skladu sa međunarodnim standardima, iako je ukazala na rizike i opasnosti. Venecijanska komisija je opoziv gradonačelnika smatra „prihvatljivim, mada izuzetnim sredstvom za pozivanje na političku odgovornost“. Ovaj mehanizam treba da se koristi samo „kada je to predviđeno nacionalnim ili regionalnim zakonom, ako je vrlo pažljivo regulisan i povezan sa adekvatnim i efikasnim procesnim merama zaštite koji će sprečiti njegovu zloupotrebu“. U izveštaju se jasno navodi niz ključnih uslova koje takvi referendumi treba da ispune:

a. opoziv treba dozvoliti „samo u slučaju gradonačelnika koji su neposredno izabrani, kada i ako je to propisano Ustavom ili nacionalnim/regionalnim zakonom”;

24 Vidi Preporuku 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalnog veća i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir lokalne demokratije). Vidi takođe: Preporuku 151 (2004) o prednostima i nedostacima neposredno izabranih lokalnih izvršnih organa u svetlu načela iz Povelje.
25 Vidi Preporuku 113 (2002).
26 Vidi Preporuku 113 (2002).
27 Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)011, Izveštaj, i Mišljenje br. 910/2017 o opozivu gradonačelnika i drugih izabranih predstavnika.

b. opoziv „treba da predstavlja izuzetak, a nacionalno ili regionalno zakonodavstvo treba da ga vrlo pažljivo regulišu i to samo kao dopunu drugim demokratskim mehanizmima koji su dostupni u reprezentativnom sistemu";

c. u zakonodavstvu bi trebalo da se predvide adekvatne procesne zaštitne mere i obezbedi transparentnost, legitimnost i zakonitost postupka opoziva"; takođe bi trebalo da se „jasno utvrde akteri tog postupka i definišu dovoljno visoki limiti (broj potpisa ili članova lokalnog veća) za pokretanje i potvrđivanje opoziva; da se obezbedi jasan i razuman vremenski okvir; i sudska kontrola različitih koraka i uslova tog postupka".[28]

48. Međutim, ne bi trebalo da bude dozvoljena mogućnost referenduma o opozivu članova lokalnih veća ili skupština, imajući u vidu pravo izabranih lokalnih predstavnika na slobodno vršenje funkcija (član 7.1). Venecijanska komisija je u gore pomenutom izveštaju istakla da je „načelo zabrane imperativnog mandata relevantno za pojedinačne članove lokalnih veća", čak i u zemljama u kojima se ovo načelo obično smatra primenljivim samo na poslanike u parlamentu**.**[29]

Član 4 – Delokrug lokalne samouprave

1 Osnovna ovlašćenja i odgovornosti lokalnih samouprava biće propisani ustavom ili zakonom. Ova odredba, međutim, ne sprečava prenošenje ovlašćenja i odgovornosti za konkretne potrebe na lokalne vlasti u skladu sa zakonom.

2 Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.

3 Javne poslove će uglavnom vršiti pre svega one vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast treba da se vodi računa o obimu i prirodi tog posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.

4 Ovlašćenja poverena lokalnim vlastima će obično biti puna i isključiva. Njih ne sme narušiti niti ograničiti nijedna druga, centralna ili regionalna vlast, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

5 Kada neki centralni ili regionalni organ vlasti prenese ovlašćenja na lokalne vlasti, njima će, u meri u kojoj je to moguće, biti dozvoljeno da koriste diskreciono pravo u prilagođavanju vršenja tih ovlašćenja lokalnim uslovima.

6 Lokalne vlasti će, u meri u kojoj je to moguće, biti blagovremeno i primereno konsultovane u procesu planiranja i odlučivanja o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Izveštaj sa obrazloženjem

Kako je objašnjeno u komentarima na član 3, iscrpno nabrajanje ovlašćenja i odgovornosti koje treba da pripadaju lokalnim vlastima širom Evrope nije moguće, niti bi bilo primereno to pokušavati. Međutim, u ovom članu se predviđaju opšta načela na kojima treba da se zasnivaju odgovornosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja.

28 St. 121-123.

29 Vidi st. 18: "Iako se ustavne odredbe koje izričito zabranjuju imperativni mandat usredsređuju na parlamentarce na nacionalnom nivou, u državi koja se zasniva na reprezentativnoj i deliberativnoj demokratiji, ista načela treba da se primenjuju na sve predstavnike, kako na regionalnom i lokalnom nivou, tako i na nacionalnom nivou. Zato izgleda da je opoziv izabranih predstavnika u raskoraku sa načelom reprezentacije".

Stav 1

Budući da priroda odgovornosti lokalnih vlasti ima suštinski značaj za realnost lokalne samouprave, u interesu je kako jasnoće tako i pravne sigurnosti da im se osnovne odgovornosti ne dodele na ad hoc osnovi, već da budu dovoljno utemeljene u zakonu. Obično se odgovornosti dodeljuju na osnovu ustava ili nekog državnog zakona. Međutim, bez obzira na to što se u ovom stavu koristi reči „zakon", priznaje se da u određenim zemljama u cilju efikasnosti može da bude poželjno da parlament u izvesnoj meri prenese ovlašćenja za dodeljivanje određenih odgovornosti, posebno u pogledu detalja ili pitanja koja zahtevaju primenu zbog direktiva Evropske zajednice, pod uslovom da parlament zadrži odgovarajuća ovlašćenja za nadziranje vršenja prenetih ovlašćenja. Pored toga, postoji jedan izuzetak u slučaju država članica Evropske zajednice zato što propisi te zajednice (koji su prema članu 189 Rimskog ugovora neposredno primenljivi) mogu da propisuju primenu neke konkretne mere na datom nivou uprave.

Stav 2

Pored odgovornosti koje zakon dodeljuje određenim nivoima vlasti, mogu da se pojave i druge potrebe ili mogućnosti za postupanje javnih tela. Kada ove oblasti postupanja imaju lokalni uticaj i kada nisu isključene iz sticanja opšte nadležnosti u većini država članica, za koncepciju lokalnih vlasti kao političkih entiteta koji samostalno postupaju u cilju unapređenja opšte dobrobiti svojih stanovnika je važno da one imaju pravo na svoju inicijativu u ovim stvarima. Opšta pravila prema kojima one mogu da postupaju u takvim slučajevima mogu, međutim, biti propisana zakonom. U nekim državama članicama, međutim, lokalne vlasti moraju da budu u stanju da navedu zakonsko ovlašćenje za svoje postupke. Široka diskreciona prava izvan konkretnih odgovornosti se mogu dati lokalnim vlastima u takvom sistemu, čije je postojanje u toj meri sadržano u članu 4 stav 2.

Stav 3

U ovom stavu se formuliše opšte načelo da vršenje javnih odgovornosti treba da bude decentralizovano. Ovo načelo je navedeno u više prilika u kontekstu Saveta Evrope, a posebno u Zaključcima Konferencije u Lisabonu evropskih ministara odgovornih za lokalnu samoupravu 1977. godine. To znači da, ukoliko zbog veličine ili prirode zadatka nije neophodno postupati na većoj teritoriji ili ako ne postoje pretežni razlozi efikasnosti ili ekonomičnosti, taj zadatak treba generalno poveriti najlokalnijem nivou vlasti.

Međutim, ova klauzula ne podrazumeva zahtev da se funkcije sistematski decentralizuju takvim lokalnim vlastima koje zbog svoje prirode i veličine mogu da rešavaju samo ograničene zadatke.

Stav 4

Ovaj stav se bavi problemom preklapanja odgovornosti. U interesu jasnoće i da bi se izbegla bilo kakva težnja ka progresivnom razvodnjavanju odgovornosti, ovlašćenja bi obično trebalo da budu puna i isključiva. Međutim, u određenim oblastima je neophodno komplementarno postupanje raznih nivoa vlasti, i važno je da u takvim slučajevima centralne ili regionalne vlasti intervenišu u skladu s jasnim zakonskim odredbama.

Stav 5

Zbog svoje administrativne strukture i poznavanja lokalnih uslova, lokalne vlasti mogu da budu odgovarajuća tela za vršenje određenih funkcija za koje krajnja odgovornost pripada vlastima iznad lokalnog nivoa. Međutim, da takav prenos ne bi preterano narušio nadležnost nezavisnog organa lokalnog nivoa, važno je da lokalnoj vlasti, kad je to moguće, bude dozvoljeno da prilikom vršenja prenetih ovlašćenja uzme u obzir lokalne okolnosti. Međutim, prepoznato je da kada se radi o određenim funkcijama, na primer o izdavanju ličnih isprava, može da se desi da potreba za jednoobraznim propisima ne ostavi mesta lokalnom diskrecionom pravu.

Stav 6

Iako se st. 1-5 odnose na pitanja koja pripadaju delokrugu lokalnih vlasti, stav 6 se odnosi i na pitanja koja su u delokrugu takvih vlasti i na pitanja koja su izvan njihovog delokruga, ali koja posebno utiču na njih. U tekstu se navodi da bi trebalo da način i vreme konsultovanja lokalnim vlastima stvarno omoguće uticaj i istovremeno se priznaje da izuzetne okolnosti mogu da odnesu prevagu nad potrebom za konsultacijama, naročito u hitnim slučajevima. Takve konsultacije treba da se odvijaju neposredno sa tom vlašću ili tim vlastima, ili posredno preko udruženja kada se radi o više vlasti.

Savremeni komentar

Stav 1

49. Član 4.1 zahteva jasnoću i pravnu sigurnost prilikom regulisanja „osnovnih ovlašćenja i odgovornosti" organa lokalne samouprave. Njih treba da propisuje ustav ili zakon da bi se osigurala predvidljivost, trajnost i zaštita lokalne samouprave. Zadaci lokalnih vlasti zato ne treba da se dodeljuju na *ad hoc* osnovi i treba da budu propisno uključeni u pisano parlamentarno zakonodavstvo. Treba izbegavati uspostavljanje lokalnih ovlašćenja i nadležnosti putem upravne regulative jer je to protivno duhu Povelje.

50. Ovo opšte pravilo nije nespojivo sa dodeljivanjem ovlašćenja i odgovornosti lokalnim vlastima „za konkretne potrebe" u skladu sa zakonom. Ovaj izuzetak je naknadno uključen u nacrt Povelje.[30] On omogućava dodeljivanje konkretnih zadataka koji već nisu obuhvaćeni nacionalnim pravnim okvirom za lokalnu samoupravu. To se može učiniti upravnim propisom, ali takav mehanizam u svakom slučaju mora da bude izuzetak.

51. Zahtev koji se odnosi na pisano zakonodavstvo mora se posmatrati zajedno sa drugim procesnim zaštitnim merama koje predviđa Povelja, kao što je opšte načelo prethodnog konsultovanja sa lokalnim vlastima (član 4.6.) kad god se donose odluke o odgovornostima lokalne samouprave. Parlamentarni postupci nude mnogo veće mogućnosti za blagovremene i efikasne konsultacije sa lokalnim vlastima pre donošenja zakonodavnih odluka o dodeljivanju njihovih odgovornosti. Naravno, ovo je još više slučaj kada su te odgovornosti predviđene ustavom. Pored toga, regulisanje od strane parlamenta olakšava i primenu drugih zaštitnih mera iz Povelje, kao što je načelo primerenosti (član 9.2) ili načelo ujednačavanja (član 9.5), zato što parlamentarni postupci nude dovoljno vremena i resursa da se tačno izračuna koliko je resursa potrebno za zadatke lokalnih samouprava.

52. Delokrug odgovornosti lokalne samouprave je od ključne važnosti za lokalnu demokratiju, pa tako član 3.1 zahteva da „znatan deo javnih poslova" regulišu i njima upravljaju lokalne vlasti. Lokalna demokratija se ne odnosi samo na slobodne i poštene izbore, već treba i da omogući lokalno izabranim političarima da naprave lokalne strategije i politike koje će odgovoriti na potrebe lokalnog stanovništva.

53. U nekoliko slučajeva, nadležnost lokalnih vlasti je definisana nacionalnim zakonodavstvom uglavnom kao odgovornost za „lokalne", „domaće" ili „sopstvene" poslove. To su, međutim, nejasni i elastični pojmovi koje je teško tumačiti i koji zavise od različitih nacionalnih tradicija. Stvarni sadržaj određenih lokalnih funkcija, kao i postupci i instrumenti koji se koriste mogu da se znatno razlikuju u zavisnosti od zemlje, kao što može da se razlikuje i razumevanje njihove relativne važnosti. Prenošenje je, prema tome, u osnovi asimetrično i po svojoj prirodi se razvija. Bez obzira na to, spiskovi ovlašćenja lokalnih samouprava često se nalaze u zakonima o lokalnoj samoupravi.

54. Međutim, kao što mogu da postoje drastične razlike u percepciji i odgovarajućoj veličini „znatnog dela javnih poslova" (vidi član 3.1 gore), isto važi i za koncept osnovnih „ovlašćenja i odgovornosti"[31]. Na primer, dok u nekim zemljama lokalni organi imaju određena policijska ovlašćenja, u drugim zemljama red i zakon uopšte nije lokalna odgovornost. Kategorije vrsta odgovornosti takođe se razlikuju između strana potpisnica. Dok većina zemalja razlikuje „sopstvenu nadležnost" za lokalne poslove i zadatke koje država ili regioni „prenose" (vidi član 4.5), neki prave razliku i između „obaveznih" i „dobrovoljnih" zadataka, ili čak i između „isključivo svojih" i „zajedničkih" zadataka koje dele sa drugim organima vlasti. Takve razlike moraju da budu jasno iskazane u zakonu, a ovo je još jedan argument koji ide u prilog potrebe za opisivanjem i sistematizacijom ovlašćenja i odgovornosti u zakonima ili čak i u ustavu.

55. Nacionalno zakonodavstvo sledi različite obrasce što se tiče regulisanja dodeljivanja lokalnih odgovornosti. U nekim zemljama postoje opšte zakonske odredbe koje širokim formulacijama opisuju „pitanja" o kojima se radi ili područja takvih odgovornosti (npr. „osnovno obrazovanje", „zelene zone", itd.). Zatim, u okviru drugog koraka, sektorsko zakonodavstvo precizno identifikuje konkretne zadatke ili ovlašćenja koja su dodeljena lokalnim samoupravama. U drugim zemljama ne postoje opšte odredbe, a stvarne funkcije i odgovornosti lokalnih samouprava konkretno su navedene u širokoj lepezi sektorskih zakona. U takvim slučajevima gotovo

30 Tekst nacrta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Rezolucija 126 (1981) ne uključuje izuzetak "za konkretne potrebe ". U tekstu se samo navodi: "*Konkretne odgovornosti lokalnih vlasti propisuju se ustavom ili zakonom ".*

31 U engleskoj verziji Povelje koriste se dve različite reči, pa bi moglo da se tumači da se radi o dve različite stvari, ali to ne potvrđuje većina verzija ovog dokumenta na drugim jezicima. U nekima od njih, termin "powers and responsibilities" je jednostavno preveden kao "nadležnosti", što deluje kao slabija formulacija. Francuska verzija Povelje pominje "compétences de base", kao i nemačka ("die grundlegenden Zuständigkeiten") i italijanska ("le competenze di base").

je nemoguće steći sveobuhvatnu sliku ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti, što bi moglo da ima negativno dejstvo na transparentnost i da ometa pravilne konsultacije sa lokalnim vlastima u skladu sa članom 4.6.

56. Još jedno pitanje je koja ovlašćenja i odgovornosti se mogu smatrati „osnovnim“ i, u načelu, zahtevaju sistematsko regulisanje zakonom pa čak i ustavom. Uzimajući u obzir gore pomenuto mnoštvo nacionalnih tradicija, definicije „osnovnih“ ovlašćenja će se u različitim potpisnicama neminovno razlikovati. Nacionalne vlasti imaju široka diskreciona prava prilikom definisanja ovih „osnovnih“ ovlašćenja. Međutim, da bi se u nekoj zemlji potpisnici Povelje definisala „osnovna ovlašćenja i odgovornosti“ mogu se primeniti neki kvantitativni i kvalitativni kriterijumi. Na primer, tradicionalni zadaci koji karakterišu rad lokalne samouprave u nekoj konkretnoj zemlji sigurno bi bili uključeni u ta osnovna ovlašćenja.

Stav 2

57. Lokalne vlasti moraju da imaju pravo na inicijativu što se tiče pitanja koja zakonom nisu izričito izuzeta iz njihove nadležnosti. U toj oblasti, nacionalne pravne tradicije kreću se od načela „ultra vires“, gde se zahteva zakonski osnov za bilo koji postupak lokalne samouprave,[32] do klauzule „opšte nadležnosti“ za opštine u Francuskoj ili „Aufgabenerfindungsrecht“ u pravnim sistemima zemalja u kojima se govori nemački. Mnoge zemlje su zapravo usvojile takozvanu klauzulu opšte nadležnosti za lokalne vlasti, koja se takođe može kombinovati sa načelom supsidijarnosti (vidi član 4.3). Drugi su je, nažalost, ukinuli.[33]

58. Pored težnji ka ponovnoj centralizaciji, još jedna opasnost za mogućnost lokalnih vlasti da koriste inicijativu u pitanjima koja nisu izuzeta iz njihove nadležnosti niti dodeljena drugim vlastima je sve veća količina detaljnih državnih ili regionalnih propisa o aktivnostima lokalne samouprave. Čak i u zemljama u kojima je status lokalnih vlasti jak, lokalnu autonomiju mogu da podriju državne ili regionalne prakse preterane regulacije. Ova opasnost je, naravno, mnogo veća u zemljama u kojima lokalne vlasti mogu da biraju između vrlo ograničenog broja aktivnosti. Ovo se posebno odnosi na neke zemlje koje slede englesku pravnu tradiciju (kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Kipar), gde su prava lokalnih samouprava formalno ograničena načelom „ultra vires“, što znači da one mogu da vrše samo funkcije koje su im direktno dodeljene na osnovu zakona. Ovaj pristup se proširio na nekoliko zemalja.

59. Ograničenja koja se odnose na „*puno diskreciono pravo*“ lokalnih samouprava „*da sprovode svoje inicijative*“ takođe mogu da proizilaze iz upravljačkih, fiskalnih i budžetskih pravila koja zahtevaju zdrav pravni osnov za potrošnju. Ovo se posebno odnosi na zemlje koje su pogođene finansijskom krizom, u kojima su pravila o upravljanju budžetom i finansijama postala mnogo stroža i manje fleksibilna za lokalne organe. Ova pravila mogu da podrede lokalne „inicijative“ dokazima da lokalni organ ima dovoljno sredstava za izvršavanje „novih“ zadataka i da to može da se učini na finansijski održiv način.

60. Konačno, još jedna oblast koja izaziva zabrinutost je postojanje stvari u kojima se odgovornost deli između lokalnih i regionalnih/državnih organa ili gde je opis pojedinačnih zadataka organa javne vlasti nejasan. U takvim slučajevima, član 4.2 treba da se tumači zajedno sa članom 3 i lokalna inicijativa treba da bude dozvoljena na osnovu načela supsidijarnosti (vidi dole).

Stav 3

61. U ovom stavu člana 4 uvodi se „načelo supsidijarnosti“, na osnovu koga treba „dati prednost“ vršenju javne dužnosti od strane onih organa ili tela koji su najbliži građaninu. U tom smislu, ovo je u suštini političko načelo zato što je njegov cilj da odlučivanje što više približi građanima. On podvlači neizbežno politički karakter decentralizacije, koji se može razumeti samo kao dodeljivanje izabranim vlastima ovlašćenja koja su njihova, a ne preneta (vidi član 4.5). Primenjeno na lokalne vlasti, načelo supsidijarnosti ima dvostruko obrazloženje: s jedne strane, ono (zbog blizine) povećava transparentnost i demokratsku osnovu odlučivanja od strane organa javne vlasti; sa druge strane, ono povećava efikasnost njihovog rada, jer su lokalni organi najpogodniji za ispunjavanje određenih zadataka (kao što je pružanje socijalne pomoći ili stanovanja) zbog neposrednog poznavanja potreba građana.

32 To je bio razlog što je prva formulacija ovog stava u Nacrtu povelje (Rezolucija 126 (1981) promenjena i što je dodata formulacija „zakonska ograničenja“. Prva formulacija je glasila: „*Lokalne vlasti će imati opšte preostalo pravo da deluju na sopstvenu inicijativu u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije izričito dodeljeno nijednom drugom organu niti posebno isključeno iz nadležnosti lokalne uprave*“.

33 U Italiji, na primer, u ustavnim amandmanima od 2001. godine uvedena je klauzula opšte nadležnosti i načelo supsidijarnosti. Nasuprot tome, u Španiji je klauzula o opštoj nadležnosti uklonjena nacionalnim zakonom iz 2013. godine.

62. Pored toga, u ovom stavu se uvode kriterijumi za dodeljivanje odgovornosti drugom organu koji se ne nalazi toliko blizu građaninu: u okviru raspodele odgovornosti treba da se odmeri „*obim*“ (*veličina ili razmera*) i „*priroda*“ samog zadatka, kao i zahtevi „*efikasnosti*“ (a ne efektivnosti) i „ekonomije“ (obima, opsega, itd.). To su, naravno, sasvim opšti kriterijumi kojima je potrebno dalje razjašnjenje i preciziranje, ali supsidijarnost je jedno od ključnih vodećih načela za definisanje „*znatnog dela javnih poslova*“ koji pripada lokalnim vlastima (član 3.1, vidi gore); štaviše, to znači da bi zakonodavci trebalo da definišu „*osnovna ovlašćenja*“ (član 4.1) lokalnih vlasti na osnovu ovog načela.

63. Načelo supsidijarnosti preseca sve nivoe lokalne i regionalne vlasti i uvodi blizinu građanima kao jedan od glavnih kriterijuma za dodelu odgovornosti. Lokalne vlasti takođe mogu da se pozivaju na ovo načelo kad god se neka lokalna funkcija prenese na regione. Drugim rečima, ovo je izuzetno važno za zaštitu lokalnih vlasti od tendencija podizanja na viši nivo i ponovne centralizacije koje prete da obesmisle lokalnu samoupravu.

64. Sprovođenje načela supsidijarnosti može da ima značajne posledice: s jedne strane, ono može da dovede do horizontalne podele vlasti koja razlikuje zadatke koji moraju da budu povereni višim nivoima vlasti i one koje mogu da efikasno obavljaju lokalni organi.[34] S druge strane, ovo načelo može da dovede do razlikovanja (česte u federalnim državama) između jedinstva zakonodavstva (usvojenog na federalnom ili centralnom nivou) i njegove primene, koju treba prepustiti regionalnim i lokalnim vlastima, jer su one svesnije situacije u društvu.[35]

65. Pored toga, supsidijarnost može da smanji krutost koja može da bude prisutna kod jedinstva primene i da zato obezbedi veću efikasnost, bolje reagovanje i veću odgovornost prilikom postupanja organa javne vlasti.

Stav 4

66. U članu 4.4 se predviđa da će ovlašćenja koja su poverena lokalnim vlastima „po pravilu“ biti *puna i isključiva* i da ne smeju biti podrivana ili ograničavana „*osim u slučajevima predviđenim zakonom*“. [36] Zakonom svakako mogu da se ograniče ovlašćenja koja su poverena lokalnim vlastima, ali takva ograničenja treba da budu izuzetak zasnovan na objektivnim razlozima i treba da budu usko tumačena.

67. S druge strane, preklapanje odgovornosti može da postane opasnost za lokalnu autonomiju. Jasno je da vlasti višeg nivoa obično imaju veću količinu i bolji kvalitet finansijskih, organizacionih i ljudskih resursa od lokalnih vlasti. U praksi, te vlasti „višeg nivoa“ mogu da teže preuzimanju kontrole nad najatraktivnijim upravnim odgovornostima, ostavljajući možda samo njihovo sprovođenje (ili čak samo njihov najnezgodniji deo) lokalnim vlastima. Štaviše, državne ili regionalne vlasti možda mogu da imaju veća ili čak i ekskluzivna regulatorna ovlašćenja u različitim oblastima, što im omogućava da detaljno definišu obim postupanja lokalnih vlasti.

68. Prema Preporuci CM/Rec (2007)4 Komiteta ministara državama članicama „*o lokalnim i regionalnim javnim uslugama*“, [37] zakonodavci treba da utvrde jasnu definiciju odgovornosti različitih slojeva vlasti i uravnoteženu raspodelu uloga između ovih slojeva u oblasti lokalnih usluga. Takva podela uloga, koju prihvataju zainteresovane strane, omogućila bi izbegavanje vakuuma moći i dupliranja ovlašćenja. Štaviše, ova raspodela odgovornosti treba da promoviše *predvidljivost* i garantuje *kontinuitet* u pružanju određenih lokalnih javnih usluga koje se smatraju neophodnim za stanovništvo.

69. U svom izveštaju o „pitanjima koja se ponavljaju“ [38] Kongres je naveo da neprecizno razgraničenje nadležnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou može da dovede do dvosmislenosti i preklapanja

34 U Francuskoj, na primer, postoji razlika između finansijskih socijalnih davanja (npr. penzija), koja su u nadležnosti centralne vlade, i davanja *u naturi* (npr. stanovanje), koja su u nadležnosti lokalne samouprave.
35 Vidi *Definicija i ograničenja načela supsidijarnosti*, Izveštaj koji je pripremio Upravni odbor za lokalne i regionalne vlasti (CDLR), Local and regional authorities in Europe (Lokalne i regionalne vlasti u Evropi), br. 55, Strazbur 1994.
36 Prvobitna verzija ovog stava u nacrtu Povelje iz 1981. godine (Rezolucija 126/1981) bila je snažnija u korist lokalnih vlasti, jer je uključivala još jednu zaštitnu meru u njihovu korist. Glasila je kako sledi: "*iv. Ovlašćenja koja se daju lokalnoj samoupravi obično će biti potpuna i isključiva. Ona se ne mogu potkopati ili ograničiti upravnim postupanjem nekog centralnog ili regionalnog organa. Ukoliko su centralne ili regionalne vlasti ovlašćene na osnovu ustava ili zakona da intervenišu u pitanjima za koja se odgovornost deli sa lokalnim vlastima, lokalne vlasti moraju da zadrže pravo da preuzimaju inicijative i donose odluke."* Međutim, te zaštitne mere su uklonjene iz finalne verzije.
37 Koju je usvojio Komitet ministara 31. januara 2007. godine na 985. sastanku zamenika ministara.
38 Komitet za monitoring, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)[Pitanja koja se ponavljaju na osnovu procena koje su rezultat misija 38 Kongresa za monitoring i posmatranje izbora (referentni period 2010-2016)]*, 32. zasedanje CG32(2017)19final, 28. marta 2017.

odgovornosti. Nadležnosti lokalnih vlasti obično moraju da budu pune i isključive i u načelu ne treba da ih podrivaju ili ograničavaju druge centralne ili regionalne vlasti. Prilikom definisanja lokalnih nadležnosti mora da se napravi pokušaj da se razjasne pojedinačne oblasti nadležnosti različitih nivoa uprave bez ograničavanja delokruga lokalnih vlasti i da im se istovremeno da diskreciono pravo da razvijaju i poboljšavaju usluge. Kongres je više puta pozvao nacionalne vlasti da razjasne oblasti nadležnosti u skladu sa načelom supsidijarnosti kako bi se izbegle dvosmislenosti i preklapanje odgovornosti.

70. Štaviše, u nekoliko izveštaja Kongresa o monitoringu istaknuto je da bi mešanje ovlašćenja i nedostatak njihovog jasnog razgraničenja zamaglili odgovornost i doveli do prebacivanja moći na vlasti na višem nivou, a posebno na centralnu vladu. Zbog nedostatka resursa na nižim nivoima vlasti, često je potreban komplementaran rad viših vlasti, ali do njega ne dolazi često na osnovu pariteta i partnerstva, a lokalne vlasti se na kraju svedu na puke zastupnike regionalnih ili nacionalnih vlasti.

Stav 5

71. Prenošenje ovlašćenja između različitih nivoa vlasti dugogodišnja je tradicija u mnogim evropskim državama. Centralna vlada ima koristi od teritorijalne mreže koju formiraju lokalne i regionalne vlasti: one su bliže građanima i nude lokalno znanje, odražavaju lokalne uslove i obezbeđuju ekonomiju obima. Lokalni organi i službe zato izvršavaju prenete funkcije u ime viših nivoa vlasti, najčešće u ime države.

72. Prenošenje ovlašćenja i upravnih funkcija može da uključuje različite mehanizme, od zakonodavstva do ad hoc odluka ili upravnih propisa. Državne ili regionalne vlasti obično zadržavaju stvarnu vlast i prenose njeno vršenje ili primenu na lokalne subjekte. Istovremeno, tela koja prenose (u svojstvu „nosilaca“ ovlašćenja) zadržavaju ovlašćenje da daju uputstva lokalnim telima kako da sprovode prenete zadatke i da nadgledaju njihovo izvršenje.

73. Prema Preporuci CM/Rec (2007)4 Komiteta ministara državama članicama „*o lokalnim i regionalnim javnim uslugama*“, blizina stanovništva lokalnim javnim uslugama je osnovna potreba, a lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u pružanju tih usluga. Da bi se obezbedilo da usluge budu prilagođene potrebama i očekivanjima građana, lokalni subjekti treba da imaju koristi od visokog stepena decentralizacije i kapaciteta za nezavisno delovanje u pružanju ovih usluga. Organi koji prenose usluge treba da usvoje minimalne standarde za zaštitu korisnika prenetih usluga i da formiraju neophodne mehanizme za praćenje usaglašavanja sa njima.

74. S druge strane, mešanje države je ponekad dovodilo do preterane regulacije i preteranog prenošenja, što može da podrije autonomiju lokalnih vlasti, pa čak i da ih odvrati od njihove osnovne uloge i dužnosti. Član 4.5 ovo ne zabranjuje, ali član 9.2 uvodi načelo srazmernosti da bi zaštitio lokalne vlasti kao primaoce od finansijskog opterećenja do koga dovode zadaci koji su im povereni (vidi dole). Član 4.5, sa svoje strane, ima za cilj da zaštiti lokalne vlasti kao donosioce odluka i da im da diskreciona ovlašćenja u nastojanju da ih spreči da postanu puki agenti za „izvršavanje“ viših nivoa vlasti.

75. U finalnoj verziji Povelje, dodata je odredba da će diskreciono pravo biti dozvoljeno „*u meri u kojoj je to moguće*“, što znači da bi se lokalno diskreciono pravo primenjivalo kad god drugi razlozi i potrebe ne prevagnu nad potrebom za primenom diskrecionog prava prilikom prilagođavanja vršenja prenetih ovlašćenja i zadataka lokalnim potrebama.[39] S druge strane, kada lokalne vlasti izvršavaju zadatke u ime viših vlasti, bez primene sopstvenog diskrecionog prava, one postupaju kao zastupnici tih vlasti. Očigledno, ako je veliki deo aktivnosti lokalne samouprave posvećen izvršavanju zadataka u ime vlasti višeg nivoa i ako se to radi bez lokalnog diskrecionog prava, tada autonomija lokalne vlasti može da bude ozbiljno podrivena.

Stav 6

76. U ranijoj verziji ovog stava u Nacrtu povelje iz 1981. godine nalazilo se pravo lokalnih vlasti „*na efektivan udeo*“ u učešću u ranoj fazi i „*za sva pitanja izvan obima lokalne samouprave, koja imaju konkretne lokalne implikacije*“. [40] Ova verzija je radikalno izmenjena, jer se tvrdilo da ovo pravo može da obuhvati „gotovo svako

39 Prvobitna verzija ovog stava u Nacrtu povelje iz 1981. godine (Rezolucija 126/1981) nije uključivala termin “*koliko je moguće”.* Prvobitna verzija je glasila kako sledi: “*Kada im centralna ili lokalna vlast prenese ovlašćenja, lokalne vlasti će dobiti određeni stepen diskrecionog prava u prilagođavanju sprovođenja zakonodavstva lokalnim uslovima ”.*

40 Kompletan tekst u Aneksu “Nacrta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi” uz Rezoluciju 126 (1981) “o načelima lokalne samouprave” Konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (o kojoj je razgovarano i koja je usvojena 29. oktobra 1981. godine) glasi kako sledi: “*Lokalne vlasti imaju pravo na delotvoran udeo, u dovoljno ranoj fazi, u procesima proučavanja, planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja prevazilaze delokrug lokalnih vlasti, ali koji imaju konkretne lokalne implikacije”.*

pitanje“. U finalnoj verziji je „pravo na efektivan udeo“ zamenjeno relativnim zahtevom za konsultovanje („u meri u kojoj je to moguće“) sa lokalnim vlastima, ali samo „*o svim stvarima koje ih se direktno tiču*“, ne za pitanja izvan lokalnog delokruga već ona koja imaju „*poseban lokalni uticaj*“. Shodno tome, u finalnu verziju Povelje unet je procesni zahtev za blagovremeno i primereno konsultovanje lokalnih vlasti.

77. Što se tiče obima konsultacija, uvedeno je znatno ograničenje koje se ogleda u tome što se izričito traži da su u pitanju stvari koje se direktno tiču lokalnih samouprava, a isključeno je ono što ih se posredno tiče ili predstavlja posredni uticaj. Postoji opšta saglasnost, međutim, da se javnog organa „direktno tiče“ kada sprovođenje upravne politike ili bilo kog pravnog akta direktno utiče na njegov pravni status, ovlašćenja ili finansijsku situaciju. Zahtev da se konsultacije sprovedu na „odgovarajući način“ podrazumeva da ih treba organizovati na način koji omogućava lokalnim vlastima da formulišu i predstave svoje komentare i predloge. To ne znači da će nacionalne i regionalne vlasti prihvatiti te predloge, ali se zahteva da se mišljenja i predlozi lokalnih samouprava predstave, da se o njima razgovara i da se uzmu u obzir pre donošenja konačne odluke.

78. Terminom „blagovremeno“ Povelja nastoji da obezbedi takav oblik i vreme konsultacija koji će omogućiti lokalnim vlastima da utiču na proces odlučivanja i izbegnu situacije u kojima je pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane poništeno izgovorima kao su hitnost i štednja. Povelja ne navodi nijedan standardni rok za „blagovremeno“, što zavisi od situacije u svakoj od strana potpisnica. Međutim, to znači da konsultacije treba da se održe barem u pripremnoj fazi izrade nacrta odluka i politika, a ne posle njihovog usvajanja.

79. Konsultacije su jedno od ključnih načela Povelje i državna (ili regionalna) tela treba da konsultuju lokalne vlasti tokom razgovora o zakonima, propisima, planovima i programima koji utiču na zakonski i operativni okvir lokalne demokratije i njihovog usvajanja. Ovo načelo obezbeđuje istinsko učešće lokalnih aktera u procesu odlučivanja državnih (ili regionalnih) organa koji su ovlašćeni da definišu prava lokalnih vlasti. Ovo takođe povećava demokratiju u onoj meri u kojoj političari u centralnim vlastima moraju da saslušaju glas lokalnih predstavnika i njihovih udruženja. Štaviše, to zahtevaju načela supsidijarnosti i transparentnosti u postupanju vlasti.

80. U Povelji se ne definišu i ne propisuju oblici konsultovanja, niti se suštinski reguliše proces konsultacija. Pošto je njena osnovna funkcija da utvrdi opšti pristup i okvir za konsultacije, može se zaključiti da glavni proces konsultacija zavisi od tri osnovna uslova:

a. lokalne vlasti treba da imaju mogućnost da dobiju potpune informacije o odlukama i politikama koje ih se direktno tiču, a te informacije treba da budu dostupne u početnoj fazi procesa odlučivanja;

b. lokalne vlasti treba da imaju mogućnost da izraze svoje mišljenje o odlukama i politikama pre nego što one postanu pravno obavezujući dokumenti; i

c. lokalne vlasti treba da imaju vreme i sposobnost da pripreme preporuke ili alternativne nacrte i da ih dostave na razmatranje.

81. U većini slučajeva, nacionalno zakonodavstvo ne precizira koja nacionalna vladina institucija je odgovorna za organizaciju konsultacija sa lokalnim vlastima. Obično za organizovanje konsultacija treba da bude odgovorno resorno ministarstvo sa mandatom za donošenje odluka o određenom pitanju. Shodno tome, Strategija kongresa *o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane drugih nivoa vlasti* naglasila je potrebu „da se formiraju oblici stalnih konsultacija između ministarstava i političkih predstavnika različitih političkih nivoa”.[41]

82. Konsultacije se često održavaju tokom zakonodavnog procesa u nacionalnim parlamentima, konkretno u fazi koja se odigrava u odborima. Nacionalno zakonodavstvo retko zahteva da parlamentarni odbori održavaju konsultacije. Pošto vlade podnose većinu zakonodavnih inicijativa zakonodavnom telu, parlamentarna tela mogu da pretpostave da su neophodne konsultacije već održane u pripremnoj fazi. Ipak, parlamentarna tela su glavni donosioci odluka koje se tiču zakonskog okvira za lokalnu samoupravu.

83. Nacionalno udruženje lokalnih samouprava obično predstavlja lokalne vlasti u procesu konsultacija (vidi član 10 dole). Međutim, ovo ne isključuje mogućnost konsultacija sa pojedinačnim lokalnim samoupravama. Ako se predmet konsultacija odnosi na više jedinica lokalne samouprave, neizbežna je izvesna koordinacija između predstavnika tih lokalnih samouprava da bi se zaštitili njihovi zajednički interesi.

41 Rezolucija 368 (2014), o kojoj je razgovarao i koju je usvojio Kongres 27. marta 2014. godine, izvestilac: Anders Knape, Švedska (L, EPP/CCE). Vidi i Rezoluciju 437(2018) o konsultovanju lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti od 8, novembra 2018.

84. Iskustvo je pokazalo da postoje različiti načini da se obezbedi da državne (ili regionalne) vlasti adekvatno konsultuju lokalne samouprave o bilo kom pitanju koje utiče na njihove interese ili zakonska prava. Ključni mehanizmi su sledeći:

a. Bilateralna tela i odbori sastavljeni od predstavnika države i lokalnih samouprava (obično kroz njihova najrelevantnija udruženja),
b. Parlamentarni odbori,
c. Posebna tela u kontekstu državnih predloga koji se upućuju EU (na primer, za regionalnu politiku EU),
d. Obavezne konsultacije utvrđene sektorskim zakonodavstvom (na primer, zakonodavstvom o zaštiti životne sredine),
e. Učešće u radnim grupama resornih ministarstava, stručnih odbora, itd.
f. Neformalni pregovori i lobiranje.

85. Konsultacije su jedan od ključnih instrumenata za zaštitu i unapređenje lokalne samouprave, tako da Povelja uključuje i druge članove o konsultacijama drugih nivoa vlasti sa lokalnim vlastima. Postoje dve vrste konsultacija:

a. opšte konsultacije, tj. konsultacije o svim pitanjima koja imaju direktan uticaj na lokalne vlasti (član 4.6); i

b. posebne konsultacije o promenama u granicama lokalnih samouprava (član 5) i o podeli i izdvajanju finansijskih sredstava za lokalne vlasti (član 9,6).

Pošto obe vrste konsultacija imaju isti pravni status, svi nivoi vlasti treba da podjednako prepoznaju njihov značaj. Član 4.6 Povelje takođe treba da se primenjuje u vezi sa članom 2.4 Dodatnog protokola uz Povelju o pravu na učešće u poslovima lokalne samouprave.[42]

86. Kongres je usvojio nekoliko preporuka i rezolucija o pravu lokalnih vlasti da budu konsultovane od strane drugih nivoa vlasti. U Preporuci 171 (2005),[43] naglasio je da je pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane jedan od osnovnih načela evropske pravne i demokratske prakse, čiji je cilj da doprinese dobrom upravljanju. Konsultacije moraju da budu neophodan deo procesa donošenja politika i upravnih procesa i da omoguće blagovremeno upoznavanje sa željama lokalnih vlasti i adekvatno uvažavanje tih želja u odlukama nacionalnih i regionalnih vlasti. U ovoj preporuci Kongres je pozdravio činjenicu da „proces konsultacija postepeno postaje suštinska karakteristika političkih pregovora između države i lokalnih vlasti“ i da udruženja lokalnih vlasti igraju veoma važnu ulogu u procesima „unapređenja zajedničkih interesa i nastavljanja institucionalnog dijaloga ili sa nacionalnom vladom ili sa regionima”.

87. U Preporuci 328 (2012),[44] Kongres je naglasio da lokalne samouprave treba da igraju aktivnu ulogu u usvajanju odluka o svim pitanjima koja ih se tiču i to na način i u roku koji će im dati stvarnu priliku da formulišu i artikulišu sopstvene stavove i predloge, kako bi izvršile uticaj. Kongres je takođe zatražio da države članice navedu format konsultacija; da daju tačne, jasne i detaljne informacije u pisanom obliku dosta pre konsultacija; da uključe stručno znanje lokalne samouprave u izradu politika i zakona; da pažljivo analiziraju uticaj strateški važnih odluka; da objavljuju rezultate konsultacija; i da priznaju pravo lokalnih vlasti na predstavke i pravna sredstva kada postupci konsultacija nisu pravilno sprovedeni.

88. Konačno, Kongres je u svojim izveštajima o praćenju lokalne i regionalne demokratije u 47 država članica dokumentovao brojne slučajeve problematičnih konsultacija između lokalnih i regionalnih vlasti (uglavnom preko njihovih udruženja) i centralne vlade.[45] S tim u vezi, Kongres je identifikovao sledeća pitanja:

a. odsustvo formalnog mehanizma za konsultacije;

---

42 “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”.
43 O kojoj je razgovaralo i koje je odobrilo Veće lokalnih vlasti 1. juna 2005. i koju je usvojio Stalni komitet Kongresa 2. juna 2005. (vidi Dokument CPL(12)5).
44 O kojoj je Kongres razgovarao i koju je usvojio 18. oktobra 2012 (vidi Dokument CG(23)II, memorandum sa obrazloženjem).
45 Vidi Komitet za monitoring, *Pitanja koja se ponavljaju na osnovu procena koje su rezultat misija Kongresa za praćenje i posmatranje izbora (referentni period 2010-2016),* 32. zasedanje CG32(2017)19final,
28. marta 2017.

b. neadekvatne konsultacije sa predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti ili nedovoljno praktično korišćenje postojećih mehanizama za konsultaciju; i
c. slabost sredstava za konsultovanje i ograničeni vremenski okvir.

Član 5 – Zaštita granica lokalnih samouprava

Granice lokalnih samouprava neće se menjati bez prethodnih konsultacija sa zainteresovanim lokalnim zajednicama, ako je moguće putem referenduma, u slučajevima kada je to dozvoljeno zakonom.

Izveštaj sa obrazloženjem

Predlozi za promene granica lokalnih samouprava, gde su spajanja sa drugim samoupravama krajnost, očigledno imaju suštinski značaj za lokalnu vlast i građane kojima ona služi. Iako se u većini zemalja smatra da je nerealno očekivati da lokalna zajednica ima ovlašćenje da stavi veto na takve promene, neophodne su prethodne, neposredne ili posredne, konsultacije o njima. Referendum verovatno predstavlja odgovarajući postupak za takve konsultacije, ali niz zemalja za njega nema zakonski osnov. Tamo gde na osnovu zakonskih odredaba referendum nije obavezan, mogu da se sprovode drugi oblici konsultacija.

Savremeni komentar

89. Reforme lokalne i regionalne uprave sprovedene su u nekoliko evropskih zemalja u kojima su vrlo male i slabe opštine praćene ograničenim kapacitetima koji dovode do neefikasnosti i nepoštovanja zahteva iz Povelje. Često se koristi strategija spajanja malih opština (posebno u Severnoj i Srednjoj Evropi, a mnogo manje u Južnoj Evropi, sa izuzetkom Grčke). S druge strane, međuopštinska saradnja je alternativni ili paralelni pristup koji su mnoge zemlje izabrale da bi povećale kapacitete lokalne samouprave i unapredile zajedničko pružanje usluga lokalnom stanovništvu.

90. U tom kontekstu, Povelja ne zabranjuje spajanja niti nameće neku konkretnu vrstu teritorijalnog ili institucionalnog oblika. Član 5 takođe ne sadrži imperativne kriterijume za oblik i sprovođenje promena granica, poput socijalnih, demografskih ili ekonomskih kriterijuma koji se često primenjuju kod prostornog planiranja. Međutim, Povelja uvodi pravila za postupak promene granica lokalnih samouprava. Stoga je obavezni procesni zahtev da se nikakve promene lokalnih granica ne mogu usvojiti bez konsultacija koje se moraju obaviti blagovremeno, pre donošenja konačne odluke o tom pitanju. Ovo je potrebno kako bi se povećala efikasnost konsultacija, odnosno stvarno dala mogućnost da se lokalne zajednice saslušaju i da izraze svoje stavove u trenutku kada se njihov uticaj na odluke o spajanju i njihove različite aspekte zaista mogu ostvariti, a konsultacije nisu samo formalne ili simbolične. Shodno tome, promena granice bez konsultovanja sa lokalnom zajednicom predstavljala bi kršenje člana 5.

91. Postavlja se pitanje ko treba da bude konsultovan. Povelja govori o zainteresovanim „lokalnim zajednicama“, što jasno uključuje lokalne vlasti kojih se ovo direktno tiče (a možda i susedne vlasti), kao i međuopštinske organizacije za saradnju čiji su članovi direktno opštine kojih se ovo direktno tiče. Ako spajanja uključuju značajan deo ili celu zemlju, tada bi nacionalna udruženja lokalnih i/ili regionalnih vlasti takođe trebalo da učestvuju u postupcima konsultacija.

92. Izrada Povelje na dva službena jezika takođe je dovela do jezičkih nejasnoća. Francuska verzija govori o „*collectivités locales*“, što je ekvivalentno engleskom „lokalne vlasti“ (koristi se kroz čitavu Povelju), dok engleska verzija govori o „lokalnim zajednicama“. Ovo drugo bi uključivalo i građane tih lokalnih vlasti, pored tela koja ih predstavljaju. Termin „lokalne zajednice“ koristi se samo u članu 5, dok se u ostalim stavovima Povelje koji se odnose na konsultacije (članovi 4.6 i 9.6) u engleskom tekstu koristi termin „lokalne vlasti“. Pored toga, član 5 je jedini član u kome se konsultacije mogu sprovesti putem referenduma. Zato pojam „lokalne zajednice“ treba tumačiti tako da uključuje i građane i lokalno civilno društvo uopšte.

93. U Preporuci Rec (2004)12, Komitet ministara je utvrdio neka načela kojih strane ugovornice treba da se pridržavaju kada preoblikuju granice ili strukture lokalnih vlasti.[46] Pored toga, ciljevi, metode i rezultati bilo kog postupka preoblikovanja treba da budu potpuno kompatibilni sa odredbama Povelje. Dalje, strane ugovornice takođe treba da, po potrebi, obezbede da ciljevi, metode i rezultati postupka preoblikovanja budu

46 Preporuka Rec(2004)12 Komiteta ministara državama članicama o procesima preoblikovanja granica i/ili strukture lokalnih i regionalnih vlasti (koju je usvojio Komitet ministara 20. oktobra 2004 na 900. sastanku zamenika ministara).

u skladu sa njihovim obavezama na osnovu člana 7.1.b Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i člana 16 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

94. Gore pomenute preporuke mogu se primeniti i tamo gde preoblikovanje sprovodi viši nivo lokalne samouprave u ime nižeg nivoa ili kada se, u unapred utvrđenom okviru, lokalne vlasti upuste u sopstveno preoblikovanje, na primer kada dva susedna grada ili mesta odluče da se spoje ili ujedine i naprave novu jedinicu lokalne samouprave koja će zameniti stare. Konsultacije prema Povelji ne isključuju obavezna spajanja ili promene granica, ali relevantni postupci moraju biti propisani zakonom.

95. U praksi su prethodne konsultacije sa lokalnim vlastima formalno regulisane i obavezujuće su kada su u pitanju promene granica lokalnih samouprava. U većini zemalja, zakoni o lokalnoj samoupravi jasno definišu oblike i postupke konsultacija o predlozima za promenu granica, što uključuje i zvaničnu saglasnost lokalnog veća, kao i zahtev da se konsultuju lokalne zajednice. Predlaže se da se ovi postupci primenjuju ne samo kod promena granica stvarnih jedinica lokalne samouprave, već i za svako restrukturiranje sistema lokalne samouprave (formiranje ili ukidanje nivoa, izmena zakona o lokalnim i regionalnim strukturama, itd.). [47] U članu 5 Povelje načelo konsultacije se primenjuje u posebnom kontekstu, odnosno u slučaju promena granica lokalnih samouprava. Među različitim načinima sprovođenja takvih posebnih konsultacija, Povelja jasno daje prednost lokalnim referendumima, na kojima svi lokalni stanovnici mogu da izraze svoje stavove o predloženim promenama ili spajanjima.

Član 6 – Odgovarajuće administrativne strukture i resursi za zadatke lokalnih samouprava

1 Ne dovodeći u pitanje opšte zakonske odredbe, lokalne vlasti će moći da određuju svoje unutrašnje administrativne strukture da bi mogle da ih prilagode lokalnim potrebama i obezbede efikasno upravljanje.

2 Uslovi rada zaposlenih u lokalnim vlastima biće takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, u skladu sa zaslugama i sposobnostima; u tom cilju, obezbediće se odgovarajuće mogućnosti za obuku, adekvatna nagrada, kao i mogućnost za napredovanje u službi.

Izveštaj sa obrazloženjem

Stav 1

Tekst ovog stava ne bavi se opštim formiranjem lokalne samouprave i njenog veća već načinom na koji su organizovane njene administrativne službe. Iako centralne ili regionalne vlasti mogu da propisuju određena opšta načela za takvu organizaciju, lokalne vlasti moraju da imaju mogućnost da narede svojim administrativnim strukturama da uvaže lokalne okolnosti i efikasnost uprave. Ograničeni posebni uslovi u centralnim i regionalnim zakonima koji se, na primer, odnose na formiranje određenih veća ili otvaranje određenih administrativnih mesta su prihvatljivi, ali ne bi trebalo da budu raširenі u tolikoj meri da nameću čvrstu organizacionu strukturu.

Stav 2

Pored odgovarajućih administrativnih struktura, za efikasnost i delotvornost lokalne samouprave neophodno je da ona bude u stanju da zaposli i zadrži osoblje čiji kvalitet odgovara odgovornostima te vlasti. Ovo očigledno u velikoj meri zavisi od mogućnosti lokalne samouprave da ponudi dovoljno povoljne uslove rada.

Savremeni komentar

Stav 1

96. U ovom stavu se navodi da lokalne vlasti imaju diskreciono pravo da utvrde svoje unutrašnje administrativne strukture ili organizaciju. Ovlašćenje da sami organizuju sopstvene poslove shodno tome predstavlja deo autonomije koju uživaju jedinice lokalne samouprave. Ovo diskreciono pravo, kao i ostali elementi lokalne autonomije, nije apsolutno, već mora da poštuje opšti zakonski okvir za organizaciju organa

47 Vidi Komitet Kongresa za upravljanje, *Konsultovanje lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti*, CG35(2018)20final, 8. novembra 2018, str. 13.

javne uprave („ne dovodeći u pitanje opšte zakonske odredbe“). Krajnji cilj ovog stava je da zaštiti lokalnu autonomiju tako što će omogućiti lokalnim vlastima da naprave unutrašnje administrativne strukture i aranžmane koji im omogućavaju da zadovolje razne potrebe lokalnog stanovništva i pruže pun spektar javnih usluga.

97. Shodno tome, domaće zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi može da propiše osnovne smernice za unutrašnju administrativnu organizaciju lokalnih vlasti, ali mora da im ostavi prostor za diskreciono pravo da bi mogle da biraju i uspostave svoju organizacionu strukturu. Ovlašćenje za donošenje odluka u ovoj oblasti zavisiće od različitih faktora, kao npr. da li je gradonačelnik neposredno izabran ili ga je izabralo veće. U prvom slučaju, i gradonačelnik i lokalno veće mogu da budu ovlašćeni da određuju unutrašnju strukturu svojih organizacionih sfera. U drugom slučaju, ovlašćenje da utvrdi celokupnu organizacionu strukturu lokalne samouprave obično ima veće, koje odobrava podzakonske akte, statute ili slična interna pravila na osnovu kojih se formiraju različiti organi, službe i odeljenja lokalne samouprave. Ovo ovlašćenje može da se dodeli gradonačelniku, za konkretnu organizaciju kancelarije gradonačelnika.

98. Ovlašćenje jedinica lokalne samouprave za organizovanje sopstvenih poslova mora da bude veoma široko i treba da uključuje ne samo ovlašćenje za odlučivanje o unutrašnjoj lokalnoj organizaciji već i ovlašćenje za formiranje nezavisnih tela kao što su lokalne kompanije ili agencije radi boljeg pružanja lokalnih usluga, kao i ovlašćenje za zaključivanje sporazuma sa drugim lokalnim vlastima (vidi napomene na član 10). Lokalne vlasti takođe treba da imaju diskreciono pravo da formiraju jedinice i strukture nižeg nivoa (kao što su opštinski okruzi) kako bi se pobrinule za najefikasnije moguće izvršavanje svojih odgovornosti. Ovaj član je izrađen tako da lokalnim vlastima obezbedi slobodu da odlučuju o administrativnoj strukturi koju potom koriste za pružanje usluga.

99. Drugi faktor koji određuje ovlašćenje lokalnih vlasti da organizuju svoje poslove je nacionalna tradicija u domenu lokalne samouprave. S tim u vezi, u Evropi postoji mnogo vrsta lokalnih administrativnih sistema, zato što su oni jedinstveni za svaku zemlju i odražavaju njene političke, demokratske i institucionalne tradicije. Shodno tome, institucionalni sastav lokalne samouprave može biti uslovljen odnosom između njenih izabranih predstavnika, gradonačelnika i administrativne strukture. U tom kontekstu, iskustvo je pokazalo da postoje različite vrste interakcije između gradonačelnika/predsednika (izvršnih organa) i veća, pri čemu su dve krajnosti što se tiče modela:

a. model „jakog gradonačelnika/predsednika“, gde gradonačelnika (ili predsednika pokrajine), koji ima najvažnija ovlašćenja i de facto političku prednost nad većem, neposredno bira narod; i

b. model „jakog veća“, gde gradonačelnika (ili predsednika) bira (ili predlaže) veće; i gde je lokalno veće vrhovno telo koje donosi odluke, dok gradonačelnik ima podređen položaj i predstavlja samo neku vrstu izvršnog instrumenta koji stoji na raspolaganju veću.

Između ova dve krajnosti postoje različite vrste unutrašnje organizacije.

100. Jedinice lokalne samouprave treba da vrše ovlašćenja koja se odnose na organizaciju njihovih poslova uz dužno poštovanje opšteprihvaćenih načela upravljanja, kao što su efikasno upravljanje, racionalna struktura i dobra uprava; usvajanje odluka u otvorenoj raspravi; i politike skrojene tako da postižu rezultate u skladu sa dugoročnim ciljevima planiranja i ispunjavanjem kolektivnih potreba i očekivanja.

Stav 2

101. Ovaj stav se bavi suštinskim aspektom upravljanja lokalnom samoupravom, odnosno angažovanjem osoblja. Lokalni organi moraju da imaju ljudske resurse da bi izvršavali svoje zadatke, jer bi jedinice lokalne samouprave inače bile prazne samoupravne strukture bez moći.

102. Što se tiče rada sa ljudskim resursima na lokalnom nivou, Povelja spominje nekoliko osnovnih načela i zahteva koje moraju da ispunjavaju „uslovi rada“. Ova formulacija se odnosi na pravni, upravljački i činjenični kontekst u kojem lokalni zaposleni pružaju svoje usluge (“statut du personnel” na francuskom). Ovi „uslovi rada“ mogu biti regulisani nekim opštim pravnim standardom za čitav javni sektor od strane nacionalnog parlamenta ili vlade ili mogu da postoje posebni zakoni i propisi (bilo na nacionalnom ili na regionalnom nivou) u kojima se ti uslovi definišu konkretno za lokalne samouprave. U ovoj oblasti, neke zemlje su primenile tradicionalna načela odnosa u državnoj službi na zaposlene na lokalnom nivou („fonction publique“) i zaposleni na lokalnom nivou smatraju se punopravnim državnim službenicima. Druge zemlje se kod zapošljavanja na lokalnom nivou oslanjaju na obične radne odnose. Nije neuobičajena ni kombinacija ova dva modela.

103. Uz dužno poštovanje opštih zakona i propisa o državnoj službi, lokalne vlasti treba da imaju diskreciono pravo i slobodu da konkretno utvrde uslove rada svojih zaposlenih, jer je ovo druga dimenzija lokalne samouprave. Zato je ovaj stav usko povezan sa prethodnim. Shodno tome, uslove rada može samostalno da odredi i svaka lokalna samouprava, putem lokalnih podzakonskih akata ili propisa, kolektivnih ugovora i slično. Na taj način, lokalne vlasti treba da budu u stanju da definišu i sprovedu svoju politiku ljudskih resursa kako bi privukle, zaposlile i zadržale kvalifikovano administrativno osoblje. Ovo mora da se uradi u kontekstu nacionalnog (ili regionalnog) pristupa zapošljavanju u javnom sektoru. Kongres je tokom svojih praksi praćenja primetio da u mnogim zemljama nacionalne i/ili regionalne vlasti sveobuhvatno regulišu status zaposlenih u lokalnoj samoupravi i na taj način ograničavaju diskreciono pravo lokalnih vlasti.

104. Ovlašćenje lokalnih samouprava da angažuju zaposlene i određuju im naknade za rad predstavlja bitan faktor koji naglašava njihovu organizacionu i institucionalnu autonomiju.

105. U Povelji se navode i opšti ciljevi koji moraju da se postignu „uslovima rada“ zaposlenih u lokalnoj samoupravi: prvo, oni moraju da dozvoljavaju angažovanje visokokvalitetnog osoblja, na osnovu zasluga i sposobnosti. Prema tome, svaka lokalna samouprava treba da ima ovlašćenje da angažuje svoje zaposlene, uz dužno poštovanje tih najvažnijih načela. Drugo, zaposlenima u lokalnim vlastima treba ponuditi odgovarajuće mogućnosti za edukaciju, što se u mnogim zemljama radi kroz posebne nacionalne ili regionalne škole za upravu ili od strane samih lokalnih vlasti. S tim u vezi, edukacija je osnovni aspekt svake politike ljudskih resursa, jer omogućava zaposlenima da usavršavaju svoja znanja i veštine. Treće, zaposleni u lokalnim vlastima takođe bi trebalo da imaju odgovarajuće mogućnosti za napredovanje u službi, odnosno mogućnost da dobiju bolje radno mesto ili da budu unapređeni u svojoj profesiji. Te mogućnosti će, naravno, u velikoj meri zavisiti od veličine i resursa svake jedinice lokalne samouprave. Konačno, lokalno osoblje treba da dobije adekvatnu nagradu za svoj rad. Nažalost, Kongres je primetio da ovo nije slučaj u nekim državama članicama zato što se zaposlenima na lokalnom nivou nude vrlo niske naknade, što sprečava lokalne vlasti da angažuju kvalifikovano osoblje.

106. Konačno, zaposleni u lokalnim vlastima treba da imaju pravo na mogućnosti za edukaciju, naknadu i napredovanje u službi koje su barem slične onima koje imaju zaposleni na drugim nivoima vlasti, što, nažalost, nije pravilo u svim zemljama. Shodno tome, ovaj stav se potpuno primenjuje kada lokalne vlasti imaju autonomiju u oblasti ljudskih resursa, diskreciono pravo da odlučuju o naknadi za svoje osoblje u skladu sa načelima koje utvrđuju regionalne ili nacionalne vlasti i mogu da uspostave zdravu i efikasnu kadrovsku politiku.

Član 7 – Uslovi vršenja funkcija lokalnih samouprava

1 Uslovi rada izabranih lokalnih funkcionera omogućiće im slobodno vršenje funkcija.

2 Ti uslovi podrazumevaju i odgovarajuću novčanu nadoknadu troškova nastalih prilikom vršenja ovih dužnosti, kao i po potrebi, nadoknadu za izgubljenu zaradu ili naknadu za obavljeni rad i pripadajuće socijalno osiguranje.

3 Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju nespojivim sa vršenjem dužnosti lokalnog izabranog funkcionera biće utvrđene zakonom ili osnovnim pravnim načelima.

Izveštaj sa obrazloženjem

Ovaj član ima za cilj da obezbedi i da postupanje nekog trećeg lica ne može da spreči izabrane predstavnike da vrše svoje funkcije i da isključivo materijalna pitanja ne mogu da spreče neke kategorije lica da se kandiduju za funkciju. Materijalna pitanja uključuju odgovarajuću novčanu nadoknadu troškova nastalih prilikom vršenja dužnosti, i, po potrebi, nadoknadu za izgubljenu zaradu i, naročito u slučaju odbornika koji su izabrani da vrše izvršne dužnosti u punom radnom vremenu, naknadu i pripadajuće socijalno osiguranje. U duhu ovog člana, bilo bi opravdano očekivati i propisivanje ponovnog uključivanja zaposlenih na puno radno vreme u normalan radni život po isteku mandata.

Stav 3

U ovom stavu se predviđa da bi smenjivanje sa lokalne izabrane funkcije trebalo da se zasniva samo na objektivnim zakonskim kriterijumima a ne na ad hoc odlukama. To obično znači da se slučajevi nespojivosti propisuju zakonom. Međutim, primećeni su i slučajevi čvrsto uvreženih, nepisanih pravnih načela koja izgleda da obezbeđuju odgovarajuće garantije.

Savremeni komentar

Stav 1

107. Član 7.1 nastoji da obezbedi da građani budu slobodni da služe kao izabrani predstavnici i da ne budu sprečeni da vrše političku funkciju zbog finansijskih ili materijalnih razloga. Niko ne treba da bude sprečen da se kandiduje na lokalnim izborima; kada budu izabrani, lokalni odbornici ne treba da budu sprečeni da efikasno obavljaju svoje dužnosti.[48] Ovaj stav je zato usko povezan sa stavom 2, koji se bavi novčanom nadoknadom (vidi dole). Termin „lokalni izabrani predstavnici" iz Povelje odnosi se na svako lice koje ima političku funkciju („mandat" na francuskom) na osnovu izbora (u osnovi, članovi lokalnih/pokrajinskih veća, gradonačelnici itd.). Ova odredba se, zato, odnosi samo na „demokratski izabrani" nivo lokalne samouprave, dok se profesionalnom birokratijom bavi član 6 (vidi gore).

108. Tendencija u celoj Evropi je da lokalne vlasti većinu izabranih predstavnika ne zapošljavaju na puno radno vreme, osim, naravno, kada vrše funkciju najvišeg rukovodioca ili političku funkciju (posebno u srednjim i velikim gradovima). Vreme posvećeno obavljanju zadataka izabranog predstavnika kreće se od nekoliko sati mesečno do zaposlenja na puno radno vreme. To ima uticaja na perspektivu u budućoj karijeri izabranih predstavnika, jer je politička funkcija privlačnija onima koji imaju dovoljno vremena i finansijskih sredstava za život nezavisno od plate u lokalnim vlastima. Pored toga, veštine i znanje izabranih predstavnika utiču na kvalitet lokalnih odluka, jer oni svoju funkciju treba da vrše profesionalno u skladu sa načelima dobrog upravljanja.

109. Uslovi rada lokalnih izabranih predstavnika mogu se regulisati nacionalnim ili regionalnim zakonima, ali u svakom slučaju treba ostaviti prostora da svaka lokalna samouprava donosi svoje diskrecione odluke u vezi sa tačnim „uslovima rada" koji će se primenjivati na njene izabrane predstavnike. Ovi uslovi mogu da budu deo opšte „politike ljudskih resursa" za izabrane predstavnike ili da budu usvojeni na nesistematičan način. Krajnji cilj bi bio da se obezbedi da izabrani predstavnici budu sastavni deo ljudskih resursa. Shodno tome, dužnosti lokalnih izabranih predstavnika treba da budu adekvatno prepoznate u novčanom smislu, a predstavnicima treba dati neophodnu materijalnu podršku (objekte, infrastrukturu, kancelarijski prostor itd.) za pravilno obavljanje zadataka i dužnosti. Na primer, pošto rad na daljinu postaje sve češći, preporučuje se da izabrani predstavnici imaju podršku odgovarajućih IKT, što će im omogućiti da usklade obavljanje dužnosti lokalnih odbornika sa svojom glavnom profesionalnom ili privrednom aktivnošću. Istovremeno, u cilju uspostavljanja ravnoteže između javnog i privatnog života izabranih predstavnika (kada nisu zaposleni u lokalnim vlastima na puno radno vreme), predlaže se da lokalne vlasti uvedu fleksibilno planiranje sastanaka veća i drugih povezanih lokalnih događaja.

110. Lokalne vlasti su zato dužne da svim izabranim funkcionerima za izvršavanje njihovih zadataka obezbede potrebna sredstva, opremu i tehničku podršku. To mora da se uradi bez obzira na političku pripadnost funkcionera, što znači da lokalne vlasti ne smeju da koriste materijalne razloge za diskriminisanje različitih političkih frakcija ili grupacija koje čine deo veća.

111. Edukacija je još jedan važan aspekt koji će obezbediti da lokalni predstavnici efikasno obavljaju svoje dužnosti. Zbog čestih promena u pravnoj situaciji lokalne uprave, od lokalnih vlasti se očekuje da izabranim predstavnicima, a posebno novim odbornicima, obezbede programe edukacije o ulozi, zadacima, dužnostima i ograničenjima lokalnih izabranih političara. Očekuje se da će takvi programi obezbediti uvid u pitanja koja se odnose na rad lokalnih vlasti, kao što su finansije, transparentnost, otvorenost, etički kodeksi, sukobi interesa, javne konsultacije i odgovornost. Usvajanjem istog pristupa, mogla bi se obezbediti pomoć za reintegraciju funkcionera koji ne budu ponovo izabrani u struku.

48 O ovom pitanju, vidi *Conditions of office of elected representatives [Uslovi funkcije izabranih predstavnika]*. 29. zasedanje Strazbur, 20-22. oktobra 2015. CG/2015(29)15Final 22. oktobra 2015. Vidi i Rezoluciju 393 (2015) i Preporuku 383 (2015).

112. Osim ovih aspekata, na „slobodno vršenje“ funkcija lokalnih izabranih predstavnika mogu uticati i druge karakteristike društvenog ili političkog života. Na primer, lokalni izabrani predstavnici treba da budu zakonom zaštićeni od pretnji sa društvenih mreža ili od kršenja njihove privatnosti. Mogao bi se pomenuti još jedan primer gde zakoni u datoj zemlji favorizuju „judicijalizaciju“ lokalnog života ili gde se lokalnim izabranim predstavnicima de facto preti mogućnošću da budu krivično gonjeni čak i na osnovu trivijalnih optužbi. S tim u vezi, treba da se uspostavi ravnoteža između borbe protiv korupcije i potrebe da se obezbedi da lokalnim političarima ne preti neopravdana opasnost od proizvoljnog gonjenja.

Stav 2

113. Ovaj stav se ponovo odnosi na uslove rada lokalnih izabranih predstavnika i fokusira se na finansijski aspekt njihovog rada. Cilj ovog stava je da obezbedi da lokalni izabrani predstavnici dobiju „odgovarajuću finansijsku nadoknadu“ i da se izbegnu uslovi rada koji sprečavaju, ograničavaju ili čak i isključuju kandidovanje potencijalnih lokalne kandidata zbog finansijskih razloga.

114. Pod „odgovarajućom novčanom nadoknadom“ Povelja podrazumeva kombinaciju nekoliko elemenata: prvo, „odgovarajuću nadoknadu troškova nastalih prilikom vršenja funkcije“; drugo, ako je to slučaj („po potrebi“), nadoknadu za gubitak zarade lokalnog predstavnika tokom vršenja dužnosti za lokalnu vlast; treće, „naknadu za obavljeni rad“, odnosno odgovarajuću „platu“ za taj posao; i, na kraju, socijalno osiguranje.

115. Vršenje političke funkcije ne uključuje samo prisustvovanje sastancima lokalnog ili regionalnog veća, već i mnoge druge zadatke, kao što je izrada dokumenata i održavanje kontakata i komunikacije sa biračima. Kompenzacioni planovi zbog toga ne treba da budu ograničeni na naknade za prisustvovanje sastancima veća, već treba da uključuju i pitanja kao što su putni troškovi, nadoknada za gubitak zarade i naknade za određeni vremenski period ili za zadatke koji se ponavljaju. Sve u svemu, lokalni organi treba da obezbede adekvatnu naknadu za rad izabranih predstavnika i ta naknada treba da realno odražava količinu posla na toj funkciji. S tim u vezi, programi za nagrađivanje izabranih članova veća obično se razlikuju od onih za gradonačelnike (ili predsednike), koji su često zaposleni na puno radno vreme. Da bi se obezbedila potpuna usklađenost sa ovim stavom, očekuje se da će finansijski kompenzacioni planovi predstavljati deo politike ljudskih resursa lokalnih samouprava.

116. Lokalne vlasti se podstiču da osmisle planove za nagrađivanje i nadoknade u skladu sa praksama za nagrađivanje javnog sektora u zemlji. Većina zemalja ima nacionalno ili regionalno zakonodavstvo o nagrađivanju lokalnih izabranih predstavnika koje prepušta manje-više svakoj lokalnoj vlasti da odredi stvarne naknade ili plate svojih političkih rukovodilaca. Vlastima se savetuje da utvrde donju i gornju granicu naknada za rad lokalnih izabranih funkcionera, u skladu sa načelima transparentnosti i dobrog upravljanja. To bi lokalnim budžetima obezbedilo fleksibilnost u pogledu finansijske nadoknade za izabrane predstavnike. Istovremeno, to omogućava lokalnim vlastima određeno odstupanje kod određivanja stvarne naknade za rad gradonačelnika/predsednika, kao i članove lokalnog veća.

117. Kompenzacioni planovi takođe treba da izbegavaju nejednakosti između vlasti, gde bi finansijski snažnije vlasti bile privlačnije za potencijalne kandidate. Ako se odluke o kompenzacionim planovima donose lokalno, treba ih odrediti na osnovu lokalnih uslova, veličine i odgovornosti izvršenih zadataka.

118. Kada su izabrani predstavnici zaposleni na puno radno vreme u jedinici lokalne samouprave, očekuje se da će programi naknada uključivati i naknade i socijalno osiguranje (npr. zdravstveno osiguranje, doprinose za penzioni fond) na osnovu istih načela koja se primenjuju i na izabrane predstavnike na nacionalnom nivou. Konačno, troškovi koji se odnose na obavljanje zadataka koji su direktno nastali prilikom vršenja izabranih dužnosti (tj. nadoknadivi iznosi i doprinosi) ne trebalo da budu predmet oporezivanja.

Stav 3

119. Ovaj stav se bavi spojivošću predstavničkog položaja na lokalnom nivou sa drugim, javnim ili privatnim, aktivnostima. Ovde treba napomenuti da postoji određeno neslaganje između engleske i francuske verzije Izveštaja sa obrazloženjem. Iako je francuska verzija u skladu sa formulacijom člana 7.3 Povelje, engleska verzija govori o „smenjivanju“ sa lokalnog izabranog položaja, što predstavlja šire i drugačije pitanje. U drugoj rečenici se pominje pitanje kojim se ovaj stav zapravo bavio, tj. nespojivost između vršenja funkcije lokalnog izabranog funkcionera i „bilo kakvih funkcija i aktivnosti“. Povelja se, dakle, ne odnosi na lične ili činjenične okolnosti koje sprečavaju neko lice da postane kandidat za lokalnu funkciju, već se bavi „funkcijama“ i „aktivnostima“ koje ne mogu biti spojive sa vršenjem lokalne funkcije pošto kandidat bude izabran. Ovo tumačenje ojačava naziv člana 7: „Uslovi *vršenja* funkcija lokalnih samouprava“, što podrazumeva da je lokalni kandidat zapravo postao lokalni predstavnik.

120. Ograničenja koja se odnose na vršenje izabranih funkcija trebalo bi da budu što ograničenija i propisana nacionalnim zakonima, što znači da se primenjuju na sve nivoe vlasti. Glavna ograničenja u vezi sa vršenjem funkcije treba da se odnose na potencijalne sukobe interesa ili da uključuju obavezu koja sprečava lokalnog predstavnika da profesionalno obavlja svoje dužnosti u lokalnim vlastima.

121. U mnogim zemljama, vršenje lokalne funkcije je spojivo sa profesionalnim ili privrednim aktivnostima ako je zaposlenje u lokalnom organu neznatno ili nije na puno radno vreme. Situacija je obrnuta kada je u pitanju rad u okviru punog radnog vremena. Pored toga, mnoge zemlje dozvoljavaju istovremeno vršenje dužnosti gradonačelnika ili lokalnog odbornika i poslanika u parlamentu (ili barem Senatu ili Gornjem domu). To lokalnu samoupravu čini glasnijom u procesu odlučivanja u zakonodavnom telu.

122. U svetlu ovog stava, stranke se podstiču da sprečavaju nagomilavanje funkcija (na francuskom: „cumul de mandats“), gde lokalni izabrani predstavnici (uglavnom gradonačelnici/predsednici) istovremeno vrše još jednu funkciju na lokalnom nivou ili u regionalnoj ili nacionalnoj vladi ili u državnim ili opštinskim preduzećima. Obično se smatra da bi ova praksa nagomilavanja funkcija mogla da ima negativan uticaj na rad izabranog predstavnika, da stvori sukob interesa i da ne zadovolji načela dobrog upravljanja.

Član 8 – Upravni nadzor nad radom lokalnih samouprava

1 Bilo kakav Upravni nadzor nad radom lokalnih samouprava može da se vrši isključivo u postupku i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili zakonom.

2 Cilj svakog upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti obično će biti jedino da obezbedi usklađenost sa zakonom i ustavnim načelima. Međutim, upravni nadzor u pogledu svrsishodnosti mogu da obavljaju viši nivoi vlasti u vezi sa zadacima čije je vršenje preneto lokalnim vlastima.

3 Upravni nadzor nad lokalnim vlastima vršiće se tako da obezbedi da intervencija kontrolnog organa bude srazmerna značaju interesa koji treba da zaštiti.

Izveštaj sa obrazloženjem

Ovaj član se odnosi na nadzor nad radom lokalnih vlasti od strane drugih nivoa vlasti. On se ne bavi omogućavanjem pojedincima da tuže lokalne vlasti sudu niti se bavi imenovanjem i radom zaštitnika građana ili drugog službenog tela sa istražnom ulogom. Ove odredbe su iznad svega relevantne za filozofiju nadzora koja se obično povezuje sa contrôles de tutelle koje su već dugo tradicionalne u izvesnom broju zemalja. One se, dakle, odnose na prakse kao što su zahtevi za dobijanje prethodnog odobrenja za postupanje ili za potvrđivanje kako bi akti stupili na snagu, ovlašćenje za poništavanje odluka lokalnih samouprava, računovodstvene kontrole, itd.

Stav 1

Stav 1 predviđa da mora da postoji odgovarajući zakonski osnov za nadzor i tako isključuje ad hoc postupke nadzora.

Stav 2

Upravni nadzor obično treba da bude ograničen na pitanje zakonitosti, a ne svrsishodnosti postupanja lokalne samouprave. Jedan, mada ne i jedini izuzetak, postoji u slučaju prenetih zadataka, gde vlast koja prenosi svoja ovlašćenja može da poželi da u izvesnoj meri nadzire način izvršenja tog zadatka. To međutim ne treba da spreči lokalnu vlast da iskoristi određeno diskreciono pravo, u skladu sa članom 4.5.

Stav 3

Tekst je inspirisan načelom „srazmernosti“, gde organ koji vrši kontrolu, prilikom vršenja svojih ovlašćenja, ima obavezu da koristi metodu koja najmanje utiče na lokalnu autonomiju, a istovremeno postiže željeni rezultat.

Budući da se o pristupu pravnim lekovima protiv neprimerenog nadzora i kontrole govori u članu 11, nije smatrano da su neophodne precizne odredbe o uslovima i načinu intervenisanja u određenim situacijama.

Savremeni komentar

Stav 1

123. Član 8 Povelje bavi se „upravnim“ nadzorom nad radom lokalnih vlasti. On se ne odnosi na bilo koji oblik nadzora ili kontrole koju vrši zaštitnik građana, tužioci u krivičnom postupku ili zakonodavno telo. Izveštaj sa obrazloženjem ograničava predmet ove odredbe na nadzor koji vrše „drugi nivoi vlasti“, odnosno centralne vlasti ili organi (resorna ministarstva, ministarstvo unutrašnjih poslova itd.) ili regionalne vlasti. Međutim, moglo bi se smatrati da on uključuje upravni nadzor koji vrše druge vlasti, na primer nadzor nad opštinom od strane pokrajinske, okružne ili ostrvske vlasti.

124. Što se tiče pitanja koja mogu biti „nadzirana“, Povelja se odnosi na širok pojam *aktivnosti*, koje obuhvataju sve vrste planova, projekata, pravila, odluka ili strategija koje su odobrene na lokalnom nivou.

125. Tumačenje pojma „*nadzor“* koji se koristi u članu 8.1 trebalo bi da uvaži moguće razlike između verzija Povelje na dva službena jezika. Engleska verzija koristi reč „supervision“, dok francuska koristi izraz „contrôle“. Ove dve reči nemaju potpuno isto značenje: laički rečeno, reč „nadzor [eng. supervision]“ može da se odnosi samo na osmatranje aktivnosti lokalnih vlasti putem „postupka monitoringa“, „nadzora“ ili „daljeg praćenja“, dok se francuska reč „contrôle“ odnosi na jasno i izričito učešće u procesu donošenja odluka lokalnog tela (u francuskoj upravnoj tradiciji ova tehnika je poznata kao „tutelle“). Metodično čitanje člana 8 i izveštaja sa obrazloženjem navodi na zaključak da se reč „supervision“ koristi u ovom poslednjem značenju. Shodno tome, „supervision“ u članu 8 označava bilo koji oblik intervencije u procesu odlučivanja jedinice lokalne samouprave putem koga viši upravni nivo izričito ili prećutno odobrava, dozvoljava, daje saglasnost, obustavlja ili poništava predlog ili konačnu odluku, pravilo ili plan koji je odobrila jedinica lokalne samouprave. Primeri takvog nadzora su, između ostalog, prijavljivanje odluka lokalnih vlasti nadzornom organu, zahtevi za dobijanje prethodnog odobrenja za postupanje; potvrđivanja koja su potrebna da bi akti stupili na snagu, ovlašćenje za poništavanje odluka lokalnih samouprava, računovodstvene kontrole, itd.
126. Iz perspektive lokalne samouprave, član 8 je verovatno jedan od najvažnijih, jer je „nadzor [supervision]“ sušta suprotnost autonomiji, isto onoliko koliko je kontrola sušta suprotnost slobodi ili samoupravi. Što su veća nadzorna ovlašćenja viših nivoa vlasti, to će biti manji stvarni delokrug lokalne samouprave.

127. Upravni nadzor nad radom lokalnih samouprava može da ima različite oblike i postupke. On može biti „a priori“, kada lokalna samouprava mora da od države ili regiona dobije prethodno odobrenje ili dozvolu za određenu odluku, plan ili projekat koji jedinica lokalne samouprave namerava da usvoji, ili „ex post“ („a posteriori“) , gde država ili region ima ovlašćenje da ukine, poništi ili suspenduje odluku, plan ili pravilo koje je lokalna samouprava već odobrila.

128. Povelja ovde uspostavlja važno načelo u oblasti međuvladinog nadzora nad lokalnim vlastima: svaki oblik takvog nadzora mora da bude predviđen ustavom ili zakonom – drugim rečima, Povelja uvodi načelo zakonitosti u nadzor nad lokalnim vlastima. Ovo vrlo važno načelo ima različite posledice: prvo, svi oblici nadzora moraju da imaju zakonski osnov, što znači da su *ad hoc* postupci (neregulisani slučajevi nadzora) zabranjeni. Viši nivo ne može da improvizuje ili naredi nadzor bez jasnog pravnog osnova. To, dakle, znači da viši nivoi vlasti nemaju opšte ili inherentno ovlašćenje za nadzor nad lokalnim vlastima i da mogu da koriste samo metode nadzora koje su strogo regulisane zakonom.

129. Istovremeno, nadzorni organi moraju se striktno pridržavati postupaka koji su utvrđeni zakonom za vršenje takvog nadzora (vreme, način, nadležnost, itd.), pošto bi nadzor u suprotnom bio ništav i mogao bi da bude osporen od strane nadzirane jedinice lokalne samouprave (između ostalog i na sudu, vidi napomene o članu 11 dole).

130. U svojoj uticajnoj Preporuci državama članicama o nadzoru nad radom lokalnih vlasti iz 2019. godine,[49] Komitet ministara Saveta Evrope naglasio je neka ključna načela i smernice u oblasti nadzora. Prvo, Komitet ministara je naveo da se 12 načela dobrog demokratskog upravljanja mogu primeniti na nadzor. Ova načela uključuju otvorenost i transparentnost, vladavinu prava i sposobnost i nadležnost. Komitet ministara je takođe utvrdio tri različite vrste nadzora: upravni, finansijski i demokratski, od kojih samo prvi spada u okvir člana 8 Povelje. Postojanje upravnog nadzora se opravdava potrebom da se poštuju „načela vladavine prava i

49 Preporuka CM/Rec(2019)3 Komiteta ministara državama članicama o nadzoru nad radom lokalnih vlasti (koju je usvojio Komitet ministara 4. aprila 2019. godine na 1343. sastanku zamenika ministara). Ova Preporuka uključuje i aneks sa *Smernicama o poboljšanju sistema nadzora nad radom lokalnih vlasti.*

definisane uloge različitih javnih vlasti, kao i zaštita prava građana i efikasno upravljanje javnom imovinom“. Na kraju, upravni nadzor treba da bude vođen nizom načela i smernica, koji uključuju sledeće:

i. aktivnosti koje se nadziru treba da budu jasno određene zakonom;
ii. obavezni automatski upravni nadzor treba da bude ograničen na aktivnosti od izvesne važnosti;
iii. upravni nadzor obično treba da se obavi posle vršenja nadležnosti (a posteriori);
iv. a priori upravni nadzor treba da se svede na minimum i da obično bude rezervisan za prenete nadležnosti;
v. zakonom treba da se definiše vremenski rok ili period koji je odobren nadzornom organu za vršenje nadzora; u slučaju a priori nadzora, odsustvo odluke nadzornog organa u utvrđenom roku treba da znači da planirana aktivnost može da se obavi.

Stav 2

131. U zavisnosti od obima, upravni nadzor može da se sastoji od provere zakonitosti ili provere svrsishodnosti. Provere zakonitosti su one vrste provera kojima nadzorni organ može da utvrdi samo da li se lokalna samouprava pridržavala važećih zakona i propisa (o suštini ili postupku) prilikom donošenja svojih odluka. Što se tiče provere svrsishodnosti, nadzorno telo može da donese drugačiju odluku o meritumu, to jest, može da promeni značenje lokalnih odluka iz razloga svrsishodnosti ili procene politike.

132. Što se tiče ove dve vrste provera, Povelja je jasna u pogledu regulisanja opšteg pravila da će one („obično“) imati za cilj samo obezbeđivanje poštovanja zakona i ustavnih načela. Time se proglašava opšta prednost provere zakonitosti nad proverom svrsishodnosti, gde su ove prve provere jedine koje su generalno u skladu sa Poveljom. Proverom zakonitosti, nadzorno telo može da proveri, na primer, da li je lokalna samouprava postupila u okviru svojih ovlašćenja, da li su ispunjeni materijalni regulatorni standardi ili zahtevi i da li su ovlašćenja izvršena u skladu sa zakonskim procedurama i u važećim rokovima, itd. U slučaju provera zakonitosti, nadzorni organ ne može da zameni diskreciono pravo lokalne samouprave svojim. U nekoliko evropskih zemalja, lokalne vlasti imaju opštu obavezu da prijave sve svoje odluke i uredbe višem nivou vlasti. Ova obaveza ne krši Povelju, jer predstavlja korak koji je neophodan da bi nadzorni organ mogao da vrši svoje dužnosti i ovlašćenja i onemogućava svako negativno dejstvo odluke lokalnog tela.

133. Provere zakonitosti mogu da imaju različite institucionalne i proceduralne oblike. U nekim zemljama, viši upravni organ može da lokalnom organu uputi molbu ili zahtev u kojem od njega traži da izmeni ili poništi osporenu odluku. Ako se ovaj zahtev ne uvaži, viši upravni organ može da podnese žalbu sudu protiv lokalne samouprave, što znači da sud na kraju mora da nezavisno utvrdi primerenost provere zakonitosti. U nekim zemljama nadzorni organ ima naredbodavno ovlašćenje da suspenduje lokalnu odluku sve dok sud ne odluči o tužbi, iako je ta mogućnost obično ograničena na teške povrede zakona ili na pitanja od nacionalnog ili pretežnog interesa. U svakom slučaju, mehanizam na osnovu kojeg nacionalni ili regionalni organi mogu da ponište ili ukinu odluke koje su usvojile lokalne vlasti (na sopstveni zahtev ili putem upravne žalbe) nespojiv je sa članom 8 Povelje.

134. Povelja ne zabranjuje provere svrsishodnosti, ali ih strogo ograničava, jer se smatra da su one u suprotnosti sa samim značenjem lokalne samouprave. Upravni nadzor koji se zasniva na svrsishodnosti treba da bude ograničen na zadatke koje su vlasti višeg nivoa (nadzorni organi) poverile lokalnim vlastima. Zbog toga je vrsta lokalnog ovlašćenja izuzetno važna za određivanje prirode i obima upravnog nadzora koji mogu da vrše viši upravni organi u skladu sa Poveljom.

135. Situacija koja se razlikuje od „čistog“ upravnog nadzora je kada viši upravni organ može da izmeni odluke, planove ili projekte koji su prvobitno odobreni na lokalnom nivou, sa obrazloženjem da je to neophodno za koordinisanje aktivnosti više lokalnih vlasti i takvo ovlašćenje se obično dodeljuje lokalnim vlastima drugog nivoa (pokrajinama, okruzima, departmanima) ili regionalnim/državnim organima. U takvim slučajevima je ovlašćenje za koordinisanje mera (na primer, planiranje lokalne infrastrukture) legitimno i dodeljeno je višem nivou da bi se obezbedilo racionalnije korišćenje javnih sredstava ili usklađenije prostorno planiranje.

136. Drugi mehanizmi mogu da utiču na odluke, planove i projekte koji su odobreni na lokalnom nivou: s jedne strane, programi saradnje između različitih nivoa vlasti, koji mogu da uključuju nadzorni organ na mestu „višeg“ nivoa (na primer, sufinansiranje lokalnih projekata); s druge strane, ovlašćenje regionalnih (ili državnih) tela da odlučuju o „nadopštinskim“ interesima, kada je to ovlašćenje u suprotnosti sa položajem lokalnih vlasti. U tim slučajevima, smatra se da je nadležnost višeg organa od veće institucionalne važnosti,

i da takav organ može da poništi ili izmeni odluku koju je usvojila lokalna samouprava.[50] Kada nadgleda Povelju u državama članicama, Kongres treba da pažljivo proveri da gore opisani mehanizmi i ovlašćenja viših nivoa vlasti ne skrivaju nelegitimne provere svrsishodnosti nad lokalnim vlastima.

Stav 3

137. Ova odredba uključuje načelo srazmernosti kod upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti od strane organa višeg nivoa. Ovo načelo je vrlo poznato i primenjuje se na mnogo različitih pravnih konteksta. Ovde se odnosi na premisu da bi intervencija nadzornog organa trebalo da bude srazmerna važnosti interesa koji treba da zaštiti. S tim u vezi, Komitet ministara je 2019. godine preporučio da vlade država članica usvoje odgovarajuće mere kako bi „formirale odgovarajući pravni, institucionalni i regulatorni okvir za vršenje nadzora nad radom lokalnih vlasti koji je, u zakonu i u praksi, srazmeran interesima koje treba da zaštiti".[51]

138. Očigledno, ovo načelo je primenljivo na bilo koji oblik nadzora između različitih organa javne vlasti, bilo da su u pitanju *a priori* ili *a posteriori* provere zakonitosti ili svrsishodnosti. To je uopšteno formulisano načelo koje se može isprobati samo u preciznom kontekstu stvarnog spora, ali bi se jednostavnim rečima moglo objasniti tako što bi se istaklo da, kada obezbeđuje poštovanje zakona, regionalni/državni organ ne treba da „puca topovima na vrapca".[52]

139. Prema tome, na osnovu načela srazmernosti, regionalni ili državni organ treba da interveniše samo onoliko koliko je neophodno, vodeći računa o relevantnosti javnog interesa o kome je reč ili težini povrede pravne odredbe koju je navodno izvršila lokalna samouprava. Prvo treba da se razmotri mogućnost postupka „de minimis" (upozorenja, zahteva, pregovora) pre nego što se upotrebe invazivnija ovlašćenja, kao što je poništavanje ili suspendovanje odluke, plana ili projekta koji je usvojen na lokalnom nivou. S druge strane, sistem prema kome lokalne vlasti moraju da dobiju prethodno odobrenje od regionalnih ili državnih organa da bi donele minorne ili čak i trivijalne odluke ne bi bio u skladu sa načelom srazmernosti.

140. Bez obzira na svoje široke teorijske parametre, načelo srazmernosti se, naravno, može sprovesti na sudu. Zainteresovani lokalni organ može da podigne odgovarajuću tužbu i da navede da nadzorni organ nije poštovao načelo srazmernosti prilikom vršenja svojih nadzornih ovlašćenja. Suštinski aspekti lokalnih ovlašćenja će tako biti zaštićeni na sudu.

Član 9 – Finansijska sredstva lokalnih samouprava

1 Lokalne vlasti će, u skladu sa nacionalnom ekonomskom politikom, imati pravo na odgovarajuća finansijska sredstva, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja.

2 Finansijska sredstva lokalnih samouprava će biti srazmerna njihovim dužnostima koje propisuju ustav i zakon.

3 Najmanje jedan deo finansijskih sredstava lokalnih vlasti poticaće od lokalnih poreza i taksi čije stope su one ovlašćene da utvrđuju, u granicama određenim zakonom.

4 Finansijski sistemi na kojima se zasnivaju sredstva dostupna lokalnim vlastima biće dovoljno diversifikovani i dinamični da im omoguće da, u najvećoj mogućoj meri, idu ukorak sa stvarnim promenama troškova izvršavanja njihovih dužnosti.

5 Zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti zahteva uvođenje postupaka finansijskog ujednačavanja ili ekvivalentnih mera, koje su osmišljene tako da isprave posledice nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog tereta koji one moraju da izdrže. Takvim postupcima ili merama neće se sužavati diskreciona prava koja lokalne vlasti mogu da vrše imaju u okvirima svoje nadležnosti.

6 Lokalne vlasti će, na odgovarajući način, biti konsultovane o načinu na koji će im biti dodeljena preraspodeljena sredstva.

50 Na primer, Ministarstvo odbrane želi da izgradi poligon za gađanje, koji je važan za nacionalnu odbranu, na teritoriji neke lokalne vlasti, ali je lokalno veće proglasilo tak grad za "zonu bez poligona za gađanje".
51 Preporuka CM/Rec(2019)3 Komiteta ministara državama članicama o nadzoru nad radom lokalnih vlasti.
52 Na primer, raspuštanje ili suspenzija lokalnog veća od strane nekog regionalnog organa samo zato što je lokalno veće odobrilo prostorni plan koji region smatra nelegalnim predstavljalo bi jasno kršenje načela srazmernosti.

7	U meri u kojoj je to moguće, transferi lokalnim vlastima neće biti namenjeni za finansiranje konkretnih projekata. Dodeljivanje transfera neće ukinuti osnovnu slobodu lokalnih vlasti da u okviru svojih ovlašćenja koriste diskreciona prava u oblasti politika.
8	Da bi uzimale pozajmice za kapitalne investicije, lokalne vlasti će imati pristup nacionalnom tržištu kapitala, u okvirima zakona.

Izveštaj sa obrazloženjem

Zakonsko ovlašćenje za vršenje određenih funkcija ne znači ništa ako lokalne vlasti nemaju finansijska sredstva za njihovo sprovođenje.

Stav 1

Cilj ovog stava je da obezbedi da se lokalnim vlastima ne ukine sloboda da određuju prioritete u potrošnji sredstava.

Stav 2

Načelo o kojem je reč je da treba da postoji odgovarajući odnos između finansijskih sredstava koja su dostupna lokalnoj vlasti i zadataka koje ona obavlja. Ovaj odnos je posebno jak kod funkcija koje su joj konkretno dodeljene.

Stav 3

Vršenje političkog izbora prilikom odmeravanja koristi od pruženih usluga u odnosu na to koliko one koštaju lokalnog poreskog obveznika ili korisnika predstavlja osnovnu dužnost lokalnih izabranih predstavnika. Prihvaćeno je da se centralnim ili regionalnim zakonima mogu postavljati opšta ograničenja za nadležnost lokalnih vlasti za oporezivanje; međutim, ona ne smeju da spreče efikasno funkcionisanje procesa lokalne odgovornosti.

Stav 4

Određeni porezi ili izvori finansiranja lokalnih vlasti, po svojoj prirodi ili iz praktičnih razloga, relativno slabo reaguju na dejstvo inflacije i drugih ekonomskih činilaca. Preterano oslanjanje na takve poreze ili izvore može da izazove teškoće za lokalne vlasti, jer razvoj ekonomskih činilaca neposredno utiče na troškove pružanja usluga. Priznaje se, međutim, da čak i u slučaju relativno dinamičnih izvora prihoda ne može da postoji automatska povezanost između kretanja troškova i sredstava.

Stav 6

Tamo gde se preraspodeljena sredstva dodeljuju prema posebnim kriterijumima koji su propisani zakonom, odredbe ovog člana će biti ispoštovane ako lokalne vlasti budu konsultovane tokom pripreme odgovarajućih zakonskih propisa.

Stav 7

Sa aspekta slobode postupanja lokalne samouprave, nenamenskim transferima pa čak i transferima za konkretne sektore treba dati prednost nad namenskim transferima za konkretne projekte. Bilo bi nerealno očekivati da svi transferi namenjeni konkretnim projektima budu zamenjeni opštim transferima, naročito kada su u pitanju velike kapitalne investicije, ali preterano oslanjanje na takve transfere će ozbiljno ograničiti slobodu lokalne samouprave da primenjuje svoje diskreciono pravo u pogledu prioriteta u oblasti potrošnje sredstava. Međutim, deo ukupnih sredstava koji predstavljaju transferi znatno se razlikuje između zemalja i veći udeo transfera za konkretne projekte u odnosu na opštije transfere može da se smatra opravdanim kada transferi u celini predstavljaju relativno beznačajan deo ukupnih prihoda.

Cilj druge rečenice stava 7 člana 9 je da obezbedi da transfer za konkretnu namenu ne naruši slobodu lokalne samouprave da primeni svoje diskreciono pravo u okviru sopstvenih nadležnosti.

Stav 8

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

Savremeni komentar

Stav 1

141. Ovaj stav predstavlja uvodnu odredbu člana 9, koji reguliše ključnu dimenziju lokalne samouprave, tj. finansijska sredstva lokalnih samouprava. On utvrđuje dva osnovna načela u oblasti finansija: prvo, lokalne vlasti treba da imaju *sopstvena* finansijska sredstva; drugo, treba da slobodno odluče kako da potroše ta sredstva.

142. Što se tiče prve dimenzije, lokalne vlasti treba da imaju „pravo [eng. are entitled]“ na sopstvena sredstva. To nije samo očekivanje već istinsko „pravo“, tumačenje koje je ojačano u francuskoj verziji Povelje, koja govori o „pravu“ (les collectivités locales ont droit…). Shodno tome, ovo je još jedna dimenzija pojma „lokalne samouprave“ koja se definiše kao pravo - pravo koje treba zaštititi sredstvima iz člana 11 (vidi dole). Tipično, sopstvena sredstva jedinica lokalne samouprave sastoje se od različitih komponenti, kao što su lokalni porezi, nameti, takse, dobiti na osnovu privatnog i privrednog prava, kamate na njihove račune i uloge u bankama. U mnogim zemljama sankcije i novčane kazne (za saobraćajne prekršaje ili prekršaje protiv životne sredine) predstavljaju važan izvor sopstvenih sredstava jedinica lokalne samouprave koji se stalno povećava.

143. Sopstvena sredstva lokalnih vlasti treba da budu „odgovarajuća“, što znači da je ovaj stav usko povezan sa sledećim (načelo srazmernosti lokalnih finansija, vidi dole) i sa stavom 4 (koji zahteva da lokalne finansije budu diversifikovane i dinamične).

144. Pravo na „odgovarajuća“ sredstva nije apsolutno, već se mora vršiti „u skladu sa nacionalnom ekonomskom politikom“. To je razumljivo jer su finansije lokalnih samouprava samo jedan deo šire slike nacionalnog javnog sektora. Prema tome, lokalne finansije će verovatno pratiti kretanja u nacionalnom javnom sektoru u celini i ne mogu se smatrati područjem koje je izolovano od kretanja ekonomskog rasta ili stagnacije. To je, uzgred, bio slučaj prilikom nedavne ekonomske krize, koja je imala bitan negativan uticaj na mnoge nacionalne javne sektore, a samim tim i na lokalne finansije.

145. Član 9 je formulisan tako da obezbedi fiskalnu sposobnost lokalnih vlasti da sprovode politike na koje imaju pravo. Postoji nekoliko načina na koje se ovo može postići. Jedan od njih je uključivanje načela adekvatnih finansijskih sredstava u ustav ili zakon. Takav pristup štiti lokalne vlasti od izmena zakona i koristi formalizovan proces odlučivanja prilikom izmene zakonskih odredaba. Drugi način je oslanjanje na inkluzivne postupke konsultacija između udruženja lokalnih vlasti i centralne vlade na osnovu memoranduma o razumevanju.

146. Izraz „odgovarajuća finansijska sredstva“ uključuje zahtev da se obezbedi srazmernost između obaveznih funkcija lokalnih vlasti i raspoloživih sredstava. Čak i ako je načelo odgovarajućeg finansiranja pravno priznato u domaćem zakonu, njegova primena je ključna. Nacionalni ekonomski kontekst treba da omogući da se finansijska sredstva za lokalne vlasti izdvajaju ili preraspodeljuju u okvirima nacionalne potrošnje. U svakom slučaju, očekuje se da će lokalne vlasti biti propisno konsultovane o tome kako se sredstva za njih izdvajaju ili preraspodeljuju i koja načela će biti uključena u utvrđivanje iznosa (vidi komentare na član 9.6 dole).

147. Kao što je gore navedeno, ovaj stav uključuje drugu dimenziju, dimenziju slobode lokalnih vlasti da raspolažu (barem) svojim „sopstvenim sredstvima“ u okviru svojih ovlašćenja. Shodno tome, član 9.1 sadrži i pravo (da imaju sopstvena sredstva) i slobodu (da slobodno troše ta sredstva). Ova sloboda se ogleda u različitim odlukama o potrošnji sredstava, od kojih je najvažnija usvajanje godišnjeg budžeta. Prema tome, lokalne vlasti treba da imaju slobodu da usvoje sopstveni budžet. Ostali nivoi vlasti ne treba da vrše nikakav nadzor ili preventivni monitoring nad lokalnim budžetom u vezi sa odlukama vlasti o trošenju sopstvenih lokalnih sredstava. U vezi s tim, član 9.1 je povezan sa članom 8. Načelo odgovarajućih finansijskih sredstava uključuje i zdravo upravljanje finansijama lokalnih vlasti u skladu sa zakonskim okvirom za nacionalna javna

sredstva, budžetsko planiranje i odgovornost. Sve granice i ograničenja koja lokalnim vlastima nametnu viši organi vlasti treba da budu precizirani i opravdani i da imaju za cilj obezbeđivanje makroekonomske stabilnosti i zdravog finansijskog upravljanja.

148. U priličnom broju izveštaja o monitoringu koje je do sada usvojio Kongres podvučeno je da se član 9 često slabo primenjuje u nadziranim zemljama. U skoro svim svojim preporukama na tu temu Kongres je identifikovao sledeće zabrinutosti: previše centralizovan sistem finansiranja lokalnih vlasti; ograničeni sopstveni prihodi; nedovoljna slobodno raspoloživa finansijska sredstva; nedostatak pratećeg finansiranja za prenete zadatke; nedostatak transparentnih i predvidljivih mehanizama finansijskog ujednačavanja; i nedostatak odgovarajućih konsultacija o lokalnim finansijskim pitanjima.[53] S obzirom na važnost ovog pitanja, Kongres je usvojio nekoliko rezolucija i preporuka o pitanju finansija lokalnih vlasti.[54]

Stav 2

149. U ovaj stav je ugrađeno takozvano „načelo srazmernosti" finansijskih sredstava lokalnih vlasti. To znači da sredstva dostupna lokalnim vlastima treba da budu dovoljna i srazmerna njihovim funkcijama i zadacima. To ne znači da sve ove zadatke treba finansirati iz sopstvenih prihoda. U ovom stavu se navodi da prihodi i obavezni zadaci lokalnih vlasti treba da budu uravnoteženi kako bi se obezbedilo da finansijska sredstva koja su dostupna tim vlastima budu zadovoljavajuća u odnosu na zadatke koji su im na osnovu zakona dodeljeni.

150. Prema načelu srazmernosti, svaki novi zadatak koji se dodeli ili prenese na lokalne vlasti mora da prati odgovarajući transfer ili izvor prihoda za pokrivanje dodatnih troškova. Shodno tome, kao i da bi se zaštitili interesi i autonomija lokalnih vlasti, preporučuje se da se svaki prenos ovlašćenja i zadataka zasniva na pažljivom obračunu stvarnih troškova pružanja usluga koje treba da snose lokalne vlasti. Troškovi obaveznih i prenetih zadataka mogu da obuhvataju više faktora (kao što je socioekonomska struktura stanovništva) da bi se došlo do preciznijih obračuna i izbegle proizvoljne političke odluke.

151. Načelo srazmernosti takođe podrazumeva procenu odgovarajućeg odnosa između finansijskih sredstava koja su dostupna lokalnoj samoupravi i zadataka koje ona obavlja. Shodno tome, troškove lokalnih usluga treba redovno proveravati i ažurirati, jer se troškovi koji su procenjeni prilikom prenosa neke funkcije mogu razlikovati od onih koji nastanu prilikom stvarnog pružanja usluga i razvoja neke usluge.

152. Istovremeno, u ovom stavu se naglašava potreba za ravnotežom između ukupnih prihoda i obaveznih funkcija lokalnih vlasti. Ova ravnoteža je posebno važna za funkcije koje su posebno dodeljene lokalnim vlastima kao prenete odgovornosti ili posebni ad hoc zadaci. U okviru ovog načela se pretpostavlja da različite tipove lokalnih funkcija i raspoložive finansijske resurse treba procenjivati u širem kontekstu vršenja tih funkcija (npr. gustina naseljenosti, udaljena područja, demografski izazovi). Pošto je teško povući granicu između prihoda i obaveznih funkcija, preporučuje se da se odgovornosti i obavezne funkcije lokalnih vlasti na odgovarajući način procene tako da precizan obračun stvarnih operativnih troškova lokalnih vlasti obezbedi i transparentnost i predvidljivost lokalnih finansija.

Stav 3

153. Ovaj stav se bavi lokalnim porezima i taksama, koji se obično smatraju javnopravnim sredstvima javne uprave. Nadležnost za naplatu poreza predstavlja jedan od ključnih delova finansijske samostalnosti lokalnih vlasti. Povelja ovde reguliše dva različita aspekta, mada u nekim pravnim sistemima razlike između njih mogu biti zamagljene, pa čak i nejasne. S jedne strane, postoje „pravi" porezi, koje lokalne vlasti prikupljaju iz različitih izvora, kao što su porezi na nepokretnosti, motorna vozila ili delatnosti (u nekim zemljama čak i lični dohodak). Njima se finansira celokupan rad lokalne samouprave. S druge strane, postoje naknade (ili takse) koje mogu da prikupljaju jedinice lokalne samouprave kao naknadu za određene obavezne lokalne usluge (kao što je odvoženje smeća) ili kao naknadu za korišćenje objekata ili imovine lokalne samouprave. Međutim, lokalni porezi i dalje ostaju glavni izvor prihoda lokalnih vlasti, bilo da se prikupljaju samostalno ili da se dele sa drugim nivoima vlasti.

154. Ovlašćenje za naplatu lokalnih poreza predstavlja direktan dokaz lokalne finansijske samostalnosti. Međutim, lokalni poreski sistemi su različiti u različitim zemljama i predstavljaju odraz odgovarajuće

53 Vidi Komitet za monitoring, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, 32. zasedanje CG32(2017)19final, 28. marta 2017.
54 Vidi Rezolucija Kongresa 372(2014), Preporuka Kongresa 362(2014) i Rezolucija Kongresa 438(2018), kao i izveštaj: *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty (Izlaženje na kraj sa teretom duga: lokalne vlasti u finansijskim teškoćama)*.

nacionalne tradicije. Lokalni porez je osnova za lokalne prihode kojima se finansiraju lokalne usluge, te, zajedno sa udelom sopstvenog prihoda neke samouprave i udelom transfera centralne vlade u ukupnom lokalnom budžetu, predstavlja ključni pokazatelj kojim se meri lokalna samostalnost. Dakle, lokalne vlasti koje imaju veliki udeo lokalnih prihoda u budžetu i, shodno tome, mogu da finansiraju svoje obavezne zadatke imaju veću finansijsku samostalnost.

155. U Povelji se ne navodi da sopstvena sredstva lokalne samouprave moraju da sadrže jednoobrazan udeo lokalnih poreza, ali se uvodi obaveza da „najmanje“ jedan deo potiče od lokalnih poreza i taksi. Ovaj deo bi trebalo da bude dovoljno velik da obezbedi najveću moguću finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti.

156. U Povelji se pod lokalnim porezima podrazumevaju porezi koje ubira sama lokalna samouprava. Porez ne mora da „formira“ ili „ustanovi“ lokalni organ. Obično su lokalni porezi (podložno ustavnim ograničenjima) ustanovljeni i formirani na osnovu nacionalnog ili regionalnog zakona, a isti taj zakon može da definiše taj porez kao „lokalni“. Neke lokalne vlasti (naročito veće) mogu da samostalno prikupljaju poreze ili mogu da se oslone na međuopštinska udruženja ili ugovore o uslugama. S druge strane, poreze srednjih i malih samouprava obično prikupljaju drugi organi vlasti i ova metoda može biti bliska „ustupljenim porezima“. Međutim, smatra se da prikupljanje lokalnih i ustupljenih poreza na centralnom nivou narušava obim samostalnosti lokalne samouprave.

157. U svetlu člana 9.3, porez je stvarno lokalni samo ako lokalna samouprava ima pravo da utvrdi njegovu stopu, „u granicama utvrđenim zakonom“. Shodno tome, u merodavnom poreskom zakonodavstvu može da bude utvrđena poreska skala, u okviru koje jedinica lokalne samouprave može da slobodno odredi stvarnu stopu. Pored toga, lokalne vlasti takođe treba da budu ovlašćene za usvajanje internih podzakonskih akata ili propisa koji utvrđuju tehničke i operativne aspekte prikupljanja poreza (vrste stopa, odbitke, programe poreskih olakšica, itd.), tako da opšte odredbe zakona budu prilagođene lokalnim okolnostima i potrebama.

158. U članovima 9.3 i 9.1 izričito se navodi važnost lokalne poreske politike i ovlašćenja za odlučivanje o stopama kao preduslov za lokalnu decentralizaciju. Ova dva stava se bave pitanjem adekvatnog finansiranja, a samim tim i fiskalne samostalnosti, gde lokalne vlasti imaju dva suštinska ovlašćenja: ovlašćenje da imaju dovoljno sredstava i ovlašćenje da povećavaju prihode u skladu sa lokalnom situacijom (odnosno, sociodemografskim i socioekonomskim uslovima).

159. Lokalni porezi nisu samo važan izvor finansiranja lokalnih vlasti. Oni su i sredstvo za donošenje političkih izbora, jer utiču na ponašanje lokalnih stanovnika i kompanija i podstiču lokalni ekonomski razvoj. Porez utiče na lokalne birače, ali su oni i njegovi glavni korisnici. To otvara put za političku odgovornost.

160. U mnogim zemljama, lokalna fiskalna samostalnost je povezana sa sistemom praćenja makroekonomskih pokazatelja od strane vlade. Ovaj sistem može da postavi slične standarde i pokazatelje učinka pred lokalne vlasti i da ih na taj način okrene ujednačavanju ili standardizaciji javnih usluga. Pored toga, usled ekonomske krize iz 2009. godine u više zemalja je uveden režim štednje, što je dovelo do reformi poreskog sistema i uvođenja ograničenja za upravljanje finansijama sa tendencijom da se centralnim vlastima dodeli veća kontrola nad prikupljanjem poreza na lokalu. Međutim, ta kontrola treba jedino da spreči preveliki dug lokalnih vlasti i da im pomogne da se izbore sa teškom finansijskom situacijom.

Stav 4

161. Ovaj Stav se odnosi na dve važne karakteristike finansijskih sistema koji predstavljaju osnov sredstava lokalnih vlasti: oni moraju da budu diversifikovani i „dinamični“. Prvo, načelo diversifikacije: diversifikacija izvora prihoda je od suštinske važnosti ako lokalne vlasti žele da zadrže svoju samostalnost tokom kolebanja u ekonomskim ciklusima. Istovremeno, izvori prihoda treba da budu raznovrsni da bi se obezbedila otpornost lokalnih vlasti na spoljašnje ekonomske faktore. Shodno tome, finansijska sredstva lokalnih samouprava ne treba da se zasnivaju samo na porezima ili transferima, već ih treba ojačati svim mogućim izvorima lokalnih prihoda: transferima, lokalnim porezima, taksama, naknadama, dobitima na osnovu privatnog prava, kamatama na račune i uloge u bankama, sankcijama i novčanim kaznama, prodajom imovine ili dobara i usluga koje se nude privatnom sektoru, itd.

162. U Povelji se shvata da diversifikacija lokalnog prihoda pomaže lokalnim vlastima da brzo reaguju na promene u cenama lokalnih usluga i štiti ih od inflacije ili neočekivanih ekonomskih teškoća. U praksi su prihodi lokalnih vlasti direktno povezani sa rashodima i sa ovlašćenjem da odlučuju o njima, tako da je diversifikacija prihoda jedan od ključnih aspekata finansijske samostalnosti i odražava sposobnost stvaranja ili prilagođavanja prihoda. Na taj način, iako različiti izvori prihoda lokalnih vlasti mogu da budu oblikovani

ekonomskom politikom na nacionalnom nivou, opštine imaju manevarski prostor za kompenzovanje ekonomskih teškoća sa kojima se suočava jedan konkretan izvor prihoda. Na primer, ako se lokalna poreska zahvatanja smanje zbog opštih ekonomskih razloga, lokalna samouprava može da odluči da poveća lokalne poreze i takse koje plaćaju lokalni korisnici usluga (posebno u gradskim sredinama) da bi kompenzovala to smanjenje. Shodno tome, načelo diversifikacije takođe znači da postoji slobodan prostor za usvajanje odluka o različitim izvorima prihoda i predstavlja dodatnu dimenziju lokalne samouprave.

163. Za razliku od načela prema kome sopstveni resursi lokalne samouprave moraju biti dovoljni, načelo diversifikacije je teško opisati crno-belim izrazima, tako da prilikom procenjivanja usaglašenosti sa njim treba uzeti u obzir niz složenih faktora i nijansi.

164. Druga stvar koja je pomenuta u ovom stavu je da sistemi lokalnih finansija treba da budu „dinamični". To znači da treba da omoguće rast lokalnih finansija da bi se podmirili troškovi pružanja usluga, tj. lokalna finansijska sredstva treba da budu u stanju da se prilagode novim okolnostima, potrebama i makroekonomskim scenarijima i da budu dovoljno velika da pokriju pružanje usluga. Postoje mnoge manifestacije ovog načela. Prvo, transfere regionalnih ili nacionalnih tela treba ažurirati i tokom godina možda i povećavati da bi se uvažio rast cena ili faktori koji su uključeni u pružanje usluga.[55] Drugo, lokalnim vlastima takođe treba omogućiti da povećaju svoje poreske stope kada je takva odluka neophodna zbog inflacije. Konačno, svaki put kada viši nivoi vlasti odluče da uvedu dodatne troškove lokalnim vlastima treba da se obezbedi da ti troškovi budu pokriveni novim finansijskim sredstvima (tj. novim transferima, itd.) ili povećanjem postojećih sredstava. Shodno tome, svako prenošenje zadataka bez navođenja izvora sredstava za plaćanje troškova takve nove odgovornosti nije u skladu sa načelom dinamičnosti.

Stav 5

165. Ova odredba se bavi pitanjem finansijske situacije opština koje su u lošijem finansijskom položaju zato što se nalaze u ekonomski ili geografski slabim oblastima (u tranziciji, u planinama ili na ostrvima) ili jednostavno zato što su premale da bi dobile onaj iznos sredstava koji im je potreban za izvršavanje zadataka. Neravnoteža između zadataka i mogućnosti nekih opština je veća kada se administrativno uređenje u datoj zemlji odlikuje ekstremnim razlikama u veličini opština, a naročito kada iste zadatke treba da obavljaju lokalne vlasti različitih veličina i sposobnosti. Zbog toga sve zemlje treba da imaju sistem finansijskog ujednačavanja u korist finansijski slabijih vlasti, a u zemljama u kojima postoje ekstremne neravnoteže između lokalnih vlasti on je svakako preko potreban.

166. U članu 9.5 uvodi se pravilo za zaštitu finansijski slabijih lokalnih vlasti. U Povelji se pominje fiskalno ujednačavanje kao uobičajeni način pomoći slabijim lokalnim vlastima, jer je ovo poznati mehanizam preraspodele u kontekstu fiskalnog federalizma. Prema OECD-u, „fiskalno ujednačavanje je prenos fiskalnih sredstava između jurisdikcija sa ciljem ublažavanja razlika u kapacitetu za prikupljanje prihoda ili troškovima javnih usluga". [56] Fiskalno ujednačavanje je specifično za svaku zemlju ponaosob, jer ga oblikuje širi institucionalni okvir kao što je veličina, broj i geografski raspored lokalnih samouprava i odgovornosti i fiskalnih sredstava koja se dodeljuju svakom nivou vlasti. Neki aranžmani za ujednačavanje uključuju jednostavno preraspodelu fiskalnih sredstava, dok drugi pomažu centralnim vladama da oblikuju i prilagode javne usluge na lokalnom nivou. U Povelji se zato koristi termin „*postupci finansijskog ujednačavanja ili ekvivalentne mere*" da bi se uključio čitav niz različitih institucija, mehanizama i aranžmana koji su osmišljeni za ispravljanje efekata neravnomerne raspodele sredstava.

167. Prema Preporuci Rec(2005)1 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa finansijskim sredstvima lokalnih i regionalnih vlasti,[57] „ujednačavanje se može postići pomoću transfera više vlasti (vertikalno ujednačavanje) ili preraspodelom lokalnih poreskih prihoda, naročito ako ih prikupljaju odeljenja centralnih vlasti (horizontalno ujednačavanje) ili kombinacijom ova dva načina. Vertikalno ujednačavanje uglavnom smanjuje rizik od nezadovoljstva lokalnih vlasti. Prednost horizontalnog ujednačavanja je što jača međuopštinsku solidarnost i omogućava veću nezavisnost lokalnih vlasti od centralnih".

168. Finansijsko ujednačavanje može da ima različite oblike i obično uključuje sistem transfera siromašnijim vlastima. Obično se koristi sistem izračunavanja polinoma, u okviru kojeg se usklađuju različite promenljive, kao i kvantitativni i statistički podaci. Da bi se smanjile finansijske razlike između lokalnih vlasti, Povelja

55 O naknadama za lokalne samouprave, vidi Preporuku CM/Rec(2011)11 Komiteta ministara državama članicama *o finansiranju novih nadležnosti lokalnih vlasti od strane vlasti višeg nivoa* (koju je usvojio Komitet ministara 12. oktobra 2011 na 1123. sastanku zamenika ministara).
56 OECD mreža o fiskalnim odnosima na svim nivoima vlasti: *Fiscal Equalisation in OECD countries [Fiskalno ujednačavanje u zemljama OECD-a]*, 2007.
57 Koju je usvojio Komitet ministara 19. januara 2005 na 912. sastanku zamenika ministara.

takođe poziva na transparentne i predvidljive mehanizme finansijskog ujednačavanja koji moraju da odgovore na promene ekonomske klime. Izveštaji o monitoringu, međutim, često ukazuju na nepostojanje transparentnih i predvidljivih mehanizama finansijskog ujednačavanja.[58]

169. Fiskalno ujednačavanje je mehanizam za preraspodelu koji mora da bude usklađen sa nizom načela, kao što su pravičnost, stabilnost, efikasnost i transparentnost. U tom kontekstu, aranžmani su obično složeni. Povelja istovremeno naglašava da postupci ujednačavanja ili ekvivalentne mere ne treba da „*sužavaju diskreciona prava koja lokalne vlasti imaju u okvirima svoje nadležnosti*“. To znači da ujednačavanje ne treba da podleže istim uslovima kao namenski transferi ili da proizvodi ista dejstva i da konačno smanji diskreciona prava koja lokalne vlasti koje su njihovi primaoci mogu da koriste.

170. Član 9.5 je usko povezan sa članom 3.1 (vidi gore). S obzirom na potrebu za odgovarajućim „efektivnim kapacitetom“ lokalnih vlasti, neophodno je da državne vlasti ne samo podstaknu jedinice lokalne samouprave da potpuno iskoriste svoje resurse, već i da tim telima obezbede potrebna sredstva, što uključuje uspostavljanje sistema finansijskog ujednačavanja. S tim u vezi, član 9.5 obezbeđuje dodatnu zaštitnu meru za „mogućnost“ obavljanja funkcija lokalne samouprave iz člana 3.1. Cilj člana 9.5 je da obezbedi dovoljna finansijska sredstva tako što će omogućiti lokalnim vlastima ne samo da pokrivaju troškove koji se odnose na sopstvene i prenete funkcije, već i one koji se odnose na politički i upravni aparat koji je potreban za izvršavanje zadataka koji su im dodeljeni. Bez zdrave finansijske osnove, odredbe člana 3 Povelje bile bi besmislene.

171. Uz osvrt na prve reči člana 9.1 Povelje, transferi za ujednačavanje moraju se smatrati sopstvenim sredstvima lokalnih vlasti, „*kojima mogu da raspolažu slobodno, u okviru svojih ovlašćenja*“. Iako metode za izračunavanje finansijskog ujednačavanja u domaćem zakonodavstvu često koriste parametre rashoda u konkretnim sektorima (na primer, potrebe obrazovanja i ekološke obaveze), opštine moraju da budu slobodne da ih koriste prema sopstvenom diskrecionom pravu (vidi takođe član 9.5). Klasifikovanje transfera za ujednačavanje kao „sopstvenih sredstava“ ukazuje na to da ta sredstva pokrivaju samo troškove nastale prilikom obavljanja lokalnih i obaveznih zadataka; ne pokrivaju one koji su nastali prilikom vršenja prenetih ovlašćenja. Za ove prenete zadatke mora da se napravi poseban - vertikalni - mehanizam za transfer sredstava u skladu sa članom 9.2.

172. Na osnovu člana 9.5, strane potpisnice su dužne da štite finansijski slabije lokalne vlasti i moraju da uvedu sistem finansijske podrške za određene lokalne vlasti pod određenim uslovima. Uspostavljanjem takvog korektivnog mehanizma, strane potpisnice ispunjavaju i svoju obavezu iz člana 9.2 da obezbede da finansijska sredstva lokalnih samouprava budu srazmerna odgovornostima koje su predviđene ustavom ili zakonom.

Stav 6

173. Član 9.6 Povelje se poziva na opšte načelo konsultacija, u skladu sa članom 4.6. U ovom slučaju potrebne su konsultacije o načinu na koji se preraspodeljena sredstva dodeljuju lokalnim vlastima od strane drugih nivoa vlasti. Ne pravi se razlika između transfera za ujednačavanje i drugih transfera, niti između opštih i namenskih transfera. Ne precizira se pravni oblik odluke o dodeljivanju sredstava. To može da bude skupštinski akt, uredba, ministarska naredba ili odluka nekog drugog organa koji pripada višem nivou vlasti (npr. regionalne ili pokrajinske skupštine ili izvršnog odbora). Tela na koja se obično odnosi ovaj zahtev za konsultovanje su državne ili regionalne vlasti u zemljama u kojima sredstva lokalnih vlasti delimično ili potpuno zavise od regiona. Metoda za dodeljivanje preraspodeljenih sredstava sadrži vremenske aspekte (na primer, vreme transfera) i materijalne aspekte, kao što su različite vrste i stepeni važnosti kriterijuma za takvo dodeljivanje. Prema tome, na osnovu člana 9.6, konsultacije nisu samo obavezni postupak koji se mora blagovremeno sprovesti pre donošenja konačne odluke. One moraju da uključuju i način i kriterijume za donošenje odluke, a ne samo odluku.

174. Lokalne vlasti treba da budu konsultovane „na odgovarajući način“, što znači da se mora izdvojiti dovoljno vremena za konsultacije koje se zasnivaju na odgovarajućim informacijama koje se daju lokalnim vlastima. Pošto će se konsultacije odnositi na dodeljivanje sredstava, u postupcima mora da se obezbedi otvorenost, transparentnost i pravičnost. Regionalna ili nacionalna udruženja lokalnih vlasti bila bi odgovarajuća tela za konsultovanje u vezi sa dodeljivanjem sredstava, jer bi konsultacije sa pojedinačnim opštinama ili malim grupama lokalnih vlasti dovele do sumnji u transparentnost i pravičnost.

58 Komitet za monitoring: *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016)*, 32. zasedanje CG32(2017)19final, 28. marta 2017.

175. Nacionalne i regionalne vlasti takođe treba da obezbede da, osim u izuzetnim okolnostima, oblik i vreme održavanja konsultacija budu takvi da lokalnim vlastima i njihovim udruženjima daju mogućnost da propisno obaveste i konsultuju svoje članove, pripreme i podnesu konstruktivne predloge i izraze svoje interesovanje i mišljenja, kako bi se oni mogli blagovremeno uzeti u obzir prilikom izrade politika i zakonodavstva. U Povelji se ne navodi nijedan zakonski rok za konsultacije, jer će on zavisiti od uslova i situacije u svakoj od strana potpisnica. Međutim, uvek se mora uzeti u obzir složenost pitanja da bi se strani koja govori dalo vremena da dâ odgovarajući odgovor. Stvaranje povoljnih uslova i mehanizama za efikasno konsultovanje lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti je u interesu obe strane, jer može da poveća međusobno razumevanje izazova i realnosti sa kojima se suočavaju, podelu odgovornosti i ciljeve i prioritete obe strane.[59] Kao što je Kongres naveo, efikasne konsultacije lokalnih vlasti od strane drugih nivoa vlasti počivaju na dva stuba: dobro definisanom nacionalnom zakonskom okviru i odgovarajućem institucionalnom okruženju. Pravo lokalnih vlasti da budu konsultovane treba da bude ugrađeno u nacionalno zakonodavstvo,

176. U domaćem zakonodavstvu takođe treba da se posebno prepozna uloga nacionalnih udruženja lokalnih vlasti u procesu konsultovanja lokalnih vlasti o finansijskim pitanjima od strane viših nivoa vlasti (vidi i član 10 Povelje). To zakonodavstvo treba da garantuje i pravo na žalbu ili predstavku lokalnih vlasti ako smatraju da neophodne konsultacije nisu sprovedene pravilno ili da uopšte nisu sprovedene (vidi član 11).

177. Način sprovođenja finansijskih konsultacija razlikuje se od zemlje do zemlje. Iako postoje slučajevi u kojima nacionalna vlada sa nacionalnim udruženjima razgovara o čitavom sistemu finansiranja lokalne samouprave, obično se redovne konsultacije vode o konkretnim finansijskim pitanjima, kao što su kriterijumi za dodelu transfera za ujednačavanje, promene u lokalnom oporezivanju ili lokalni krediti i dugovi. U nekim zemljama ministarstvo finansija formira poseban savetodavni odbor koji razgovara o nacrtima odluka i politikama javnih finansija. Savetodavni odbori, sastanci o politikama i okrugli stolovi služe za postizanje političkog konsenzusa o dodeljivanju sredstava lokalnim vlastima. Razmatrajući pitanja koja se ponavljaju u izveštajima o monitoringu, Kongres je pozvao na veće uključivanje lokalnih vlasti ili njihovih predstavnika u finansijska pitanja, uključujući i procene troškova koji se odnose na bilo koji novi državni zakon koji mora da se primeni na lokalnom nivou.[60]

Stav 7

178. Ovaj stav se odnosi na transfere lokalnim vlastima sa viših nivoa vlasti, uglavnom sa nivoa države ili regiona. U većini evropskih zemalja transferi su vrlo važan izvor sredstava koji lokalne vlasti koriste za obavljanje svojih funkcija, a u nekim zemljama je taj izvor sredstava još uvek najvažniji. Transferi su glavno sredstvo finansijske pomoći između vlada. Lokalne vlasti dobijaju transfere koji su na centralnom nivou izdvojeni za konkretne projekte, kao i opšte transfere. Posebni transferi treba da se zasnivaju na objektivnim, transparentnim kriterijumima koje opravdavaju potrebe za potrošnju, a kriterijumi za dodeljivanje opštih transfera treba da budu utvrđeni zakonom da bi se lokalnim vlastima omogućilo da unapred znaju koliko će dobiti u okviru transfera – što je za njih ključna informacija za razvijanje zdrave prakse finansijskog planiranja i budžetiranja.

179. U osnovi postoje dve vrste transfera lokalnim vlastima: „namenski“ i „nenamenski“. Prva vrsta transfera namenjena je konkretnim lokalnim projektima i infrastrukturi (putevi i škole, ekološki objekti, itd.) koje jedinica lokalne samouprave ne može da finansira iz sopstvenih sredstava. Druga vrsta su transferi koji nisu povezani sa konkretnim kapitalnim ulaganjima. Iz perspektive lokalne samouprave, Povelja naglašava da se prednost daje nenamenskim transferima jednostavno zato što lokalna samouprava u tom slučaju ima veće diskreciono pravo da odluči kako će potrošiti dobijeni novac, dok u slučaju namenskih transfera mora da potroši novac na konkretne projekte.

180. Bez obzira na ovu prednost koja se izražava u Povelji, u većini zemalja nije bilo moguće ukinuti namenske transfere i zameniti ih transferima opšteg tipa koji omogućavaju lokalnim vlastima da odlučuju o upotrebi sredstava na osnovu strateških odluka i prioriteta u rashodima. Međutim, naginjanje ka namenskim transferima moglo bi da ograniči diskreciona prava lokalnih vlasti prilikom odlučivanja o politici. Nažalost, u nekim zemljama namenski transferi se dodeljuju ne samo za završavanje određenih projekata (obično u slučaju šeme zajedničkog finansiranja), već i za finansiranje određenih operativnih troškova (kao što je isplata zarada nastavnicima u osnovnim školama). U tim slučajevima delokrug lokalne samouprave je znatno sužen. Zbog toga, Povelja podržava i podstiče pristup kod koga ima manje namenskih transfera kao onaj koji najbolje odgovara načelu lokalne samouprave.

59 Vidi Komitet za upravljanje Kongresa, *The consultation of local authorities by higher levels of government [Konsultovanje lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti]*, CG35(2018)20final, 8. novembra 2018, str. 4 i 6.
60 Komitet za monitoring, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions* (reference period 2010-2016), 32. zasedanje CG32(2017)19final, 28. marta 2017.

181. Odnos između uslovnih (namenskih) i bezuslovnih (opštih) transfera smatra se relevantnim pokazateljem za merenje finansijske samostalnosti lokalnih vlasti. Namenski transferi ograničavaju lokalnu samostalnost, ali uslovljenost može da predstavlja deo političkih alata koje centralne vlasti primenjuju da bi ostvarile ciljeve svojih politika na nivou cele zemlje. Namenski transferi podležu strožoj kontroli vlade, zbog čega su poslednjih godina favorizovani kao sredstvo za sprovođenje mera štednje.

Stav 8

182. Pristup nacionalnim tržištima kapitala je važan za lokalne vlasti kako bi finansirale investicione projekte koji su neophodni za dalji razvoj lokalnog područja, jer u mnogim slučajevima njihova „redovna“ sredstva nisu dovoljna da pokriju sve projekte i planove za koje su se lokalne vlasti odlučile da bi zadovoljile lokalne potrebe. Shodno tome, Povelja vrlo kategorično pominje taj pristup: „lokalne vlasti *će imati* pristup ...“, što ukazuje da je to pravo. Međutim, kao ni druga prava sadržana u Povelji, ono nije apsolutno i mora se uskladiti sa opštom politikom potrošnje i dugovanja u javnom sektoru. Zbog toga Povelja kaže da se omogućava pristup „u granicama zakona ”.

183. Shodno tome, zakonom se mogu uspostaviti zahtevi, procedure, kriterijumi, granice ili ograničenja koja se odnose na finansijske aktivnosti lokalnih vlasti, ali ti standardi svakako ne treba da ih spreče da uzimaju pozajmice na nacionalnom tržištu kapitala ili da to u praksi izuzetno otežaju. Štaviše, zbog skorašnje ekonomske krize, mnoge zemlje su uvele mere štednje da bi se efikasno nosile sa javnim deficitom, pa pristup nacionalnom tržištu kapitala treba analizirati u kontekstu nacionalne fiskalne politike i upravljanja javnim dugom.

184. Različita su iskustva zemalja što se tiče pristupa nacionalnim tržištima kapitala. Većina zemalja prihvata da lokalne vlasti mogu da pozajmljuju privatni kapital za realizaciju dugoročnih investicionih projekata, ali ne i za pokrivanje operativnih troškova. To je po pravilu zabranjeno načelima zdravog upravljanja javnim finansijama. Pozajmice predstavljaju dodatnu mogućnost za povećanje sredstava, pored lokalnih poreza, taksi i transfera. Član 9.8 zato zaduživanje smatra sredstvom za finansiranje lokalnih politika i usluga.

185. Zaduživanje i moguća ograničavanja zaduživanja predstavljaju još jednu dimenziju lokalne samouprave, pa isključivanje lokalnih vlasti sa nacionalnog tržišta kapitala može da ograniči njihovu samostalnost. Većina zemalja dozvoljava lokalnim vlastima da slobodno podižu kredite za kapitalne investicije uz određena zakonska ograničenja ili limite, dok je za prekoračenje tih limita potrebno izričito odobrenje regionalnih ili nacionalnih tela. Skorašnja ekonomska kriza je dovela do povećanja nadzora i kontrole nad lokalnim finansijama, tako da su ti limiti spušteni i povećala se potreba za odobravanjem, u kontekstu pokušaja da se reši javni dug i potrebe za obezbeđivanjem makroekonomske stabilnosti.

186. Cilj ograničavanja pozajmica koje uzimaju lokalne vlasti od strane nacionalnih (ili regionalnih) vlada je da se spreči prekomerno zaduživanje tih vlasti i da se obezbedi njihova finansijska održivost i likvidnost. Javna tela koja imaju male dugove i velike prihode imaju veći kapacitet za izvršavanje obaveznih, pa čak i dobrovoljnih zadataka, dok su opštine sa velikim dugovima i malim prihodima manje održive na duži rok. Ostaje, međutim, da se vidi koliko ima takvih ograničenja koja su srazmerna i opravdana i koja od njih se sada koriste kao prikriveni oblik kontrole lokalne samouprave.

Član 10 – Pravo lokalnih samouprava na udruživanje

1 Lokalne vlasti imaju pravo da, u vršenju svojih ovlašćenja, sarađuju i da, u skladu sa zakonom, formiraju konzorcijume sa drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa.

2 Pravo lokalnih vlasti da pripadaju nekom udruženju za zaštitu i unapređenje zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnom udruženju lokalnih vlasti priznaće se u svim državama.

3 Lokalne vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti predviđeni zakonom, sarađuju sa odgovarajućim lokalnim samoupravama drugih država.

Izveštaj sa obrazloženjem

Stav 1

Ovaj stav obuhvata saradnju između lokalnih vlasti na funkcionalnoj osnovi, posebno u cilju obezbeđivanja veće efikasnosti kroz zajedničke projekte ili izvršavanje zadataka koji prevazilaze kapacitet pojedinačne samouprave. Takva saradnja može da ima oblik konzorcijuma ili saveza samouprava, iako pravni okvir za formiranje takvih tela može da bude propisan zakonom.

Stav 2

Stav 2 se odnosi na udruženja čiji su ciljevi mnogo opštiji od funkcionalnih pitanja iz stava 1 i koja obično pokušavaju da zastupaju sve lokalne vlasti određene vrste na regionalnoj ili nacionalnoj osnovi. Međutim, pravo na pripadnost udruženjima ove vrste ne znači da će centralne vlasti priznati svako udruženje kao valjanog sagovornika.

U ovakvom instrumentu Saveta Evrope, normalno je da pravo pripadanja udruženjima na nacionalnom nivou treba paralelno da prati pravo pripadanja međunarodnim udruženjima, od kojih je izvestan broj aktivan u promovisanju evropskog jedinstva prema načelima koja su u skladu sa ciljevima navedenim u statutu Saveta Evrope.

Međutim, član 10.2 ostavlja pojedinačnim državama članicama mogućnost da izaberu zakonodavno ili neko drugo sredstvo na osnovu kojeg se ovo načelo primenjuje.

Stav 3

Takođe bi trebalo da bude dozvoljena neposredna saradnja sa pojedinačnim lokalnim vlastima drugih zemalja, iako način na koji se sprovodi takva saradnja mora da poštuje zakonska pravila koja mogu da postoje u svakoj zemlji i da se odvija u okvirima ovlašćenja tih vlasti.

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

Savremeni komentar

Stav 1

187. Ovde Povelja utvrđuje „pravo“ (eng. „entitlement“, „droit“ u francuskoj verziji) lokalnih vlasti da sarađuju sa drugim lokalnim vlastima da bi vršile svoja ovlašćenja i izvršavale zadatke u zajedničkom interesu. Ovo je još jedno izričito pravo koje je Povelja dodelila lokalnim vlastima. U stvari, sva tri stava člana 10 prepoznaju i utvrđuju konkretna i različita prava lokalnih vlasti, što znači da lokalna samouprava nije samo opšte načelo već skup konkretnih prava.

188. U ovom i drugim stavovima člana 10 Povelja koristi jasne termine i izbegava uslovne ili široke formulacije, pa su ove odredbe direktno primenjive – to je ono što treba naglasiti s obzirom na prisutnu tendenciju da se Povelja vidi kao međunarodni ugovor koji je slab ili koji se ne može neposredno primeniti. Sistematsko tumačenje člana 10 ukazuje da je pravo navedeno u članu 10.1 ograničeno na lokalne vlasti u datoj zemlji, budući da se saradnjom sa lokalnim vlastima na teritoriji druge države posebno bavi član 10.3.

189. Prema članu 10.1, lokalne vlasti pre svega imaju opšte pravo da međusobno sarađuju da bi pružale lokalne usluge ili izvršavale svoje odgovornosti. Međuopštinska saradnja (ili saradnja na drugim nivoima lokalne samouprave) je osnovni alat lokalnih vlasti u pogledu pružanja usluga, s obzirom na to da su mnoge od njih premale ili preslabe (finansijski gledano) da pruže sve usluge koje bi trebalo da pruže ili da sprovedu bilo koju značajnu lokalnu strategiju ili politiku.

190. Lokalna saradnja je još jedna manifestacija lokalne samouprave, jer je to jedan od mnogih puteva za koje lokalne vlasti mogu da se odluče da bi prevazišle nedostatak sredstava ili činjenicu da su male. Odluka o tome da li će sarađivati ili ne ili da li će osmisliti posebnu strategiju je, shodno tome, odraz funkcionalne autonomije lokalnih vlasti.

191. Saradnja partnerima koji u njoj učestvuju omogućava veću efikasnost i ekonomiju obima, što im daje mogućnost da preduzimaju zajedničke projekte ili izvršavaju zadatke koji premašuju pojedinačne kapacitete svakog od njih. Iz tog razloga, različite lokalne vlasti, obično iz istog područja, mogu da požele da međusobno sarađuju da bi zajednički sprovodile svoje planove i pružale usluge (kao što je odvoženje smeća, školski prevoz, itd.). Lokalna saradnja može da ima različite oblike: od „de facto“ uzajamne pomoći ili jednostavnih bilateralnih sporazuma do formiranja posebnih, zajedničkih administrativnih organizacija.

192. Ovo opšte pravo na saradnju sa drugim jedinicama lokalne samouprave dopunjeno je specifičnijim pravom – pravom na „formiranje konzorcijuma“, odnosno na formiranje posebnih organizacija. U ovom trenutku, francuska verzija se razlikuje po tome što jednostavno pominje pravo udruživanja („le droit de s'associer“). Ovo neslaganje između verzija na dva zvanična jezika Povelje na izvestan način rešava izveštaj sa obrazloženjem, jer se u engleskoj verziji kaže da saradnja „može da ima oblik formiranja konzorcijuma ili saveza samouprava“, dok se u francuskoj verziji navodi da saradnja može da ima oblik udruženja ili saveza samouprava. Ove dve jezičke verzije izveštaja sa obrazloženjem se, dakle, podudaraju.

193. Iako Povelja pominje samo „konzorcijume“, konkretno pravo na formiranje zajedničkih institucionalnih struktura odvojenih od lokalnih vlasti koje učestvuju, može da ima različite oblike, na primer, osnivanje privatnopravnih fondacija i kompanija ili javnopravnih tela kao što su agencije, konzorcijumi, unije saveza ili udruženja. U svakom od ovih slučajeva, nova zajednička organizacija ima svoj pravni subjektivitet koji je odvojen od lokalnih vlasti koje u njoj učestvuju. Postupci, zahtevi i koraci koji se moraju slediti kod osnivanja ovih organizacija treba da budu regulisani nacionalnim (ili regionalnim) zakonodavstvom, zbog čega Povelja kaže „u skladu sa zakonom”.

194. Formiranje odvojenih institucionalnih struktura za zajedničko pružanje lokalnih usluga predstavlja pozitivnu strategiju koja štedi novac, a istovremeno povećava efikasnost i stvara ekonomiju obima za sve partnere. Međutim, ova mogućnost ne treba da dovede do razvodnjavanja odgovornosti lokalnih vlasti koje učestvuju ili formiranja netransparentnog tela u kojem ne postoji politička odgovornost za donete odluke.

Stav 2

195. U ovom stavu Povelja jasno prepoznaje i iznosi još jedno pravo lokalnih vlasti: da pripadaju

a. nacionalnom udruženju za zaštitu i unapređenje njihovih zajedničkih interesa; i
b. međunarodnom udruženju lokalnih vlasti.

U ovom trenutku, Povelja je neuobičajeno kategorična: to pravo „priznaće se u svim državama“ (pošto ratifikuju Povelju i ne stave rezerve na ovaj stav). Ovo je jedini stav Povelje u kojem se koristi ova formulacija koja ojačava neposredno izvršivu prirodu ovog stava. Priznavanje takvog prava u nekoj datoj strani ugovornici obično se postiže njegovim uključivanjem u opšti pravni okvir za lokalnu samoupravu.

196. Iako Povelja govori samo o pravu na „pripadanje“ ili pridruživanje (već postojećem) udruženju, jasno je da ovo treba videti i kao priznavanje inherentnog prava na osnivanje takvih udruženja. U suprotnom, sama mogućnost njihovog formiranja bila bi vrlo otežana.

197. U svetlu više od 30 godina iskustva u primeni Povelje, ovo pravo je gotovo opšteprihvaćeno u stranama potpisnicama. Zbog toga je u većini zemalja, na inicijativu samih lokalnih vlasti, osnovano glavno ili dominantno (ponekad i jedino) nacionalno udruženje lokalnih vlasti. U zemljama sa federalnim uređenjem ili u vrlo decentralizovanim zemljama osnovana su i *regionalna* udruženja lokalnih vlasti.

198. „Udruženja“ koja se pominju u stavu 2 razlikuju se od onih iz stava 1. Ona koja se pominju u članu 10.1 osnivaju se za pružanje lokalnih usluga, sprovođenje planova ili projekata i predstavljaju sredstva za obavljanje dužnosti i odgovornosti. Nasuprot tome, oni koji se pominju u članu 10.2 su instrumenti za unapređenje zajedničkih interesa. Ova udruženja igraju jednu od ključnih uloga u zastupanju i odbrani prava, ovlašćenja i interesa lokalnih vlasti i sprovode mnoge aktivnosti u njihovo ime (ne samo u korist svojih članova). Prvo, ona lobiraju u nacionalnim/regionalnim vladama ili parlamentima. Drugo, ona igraju ključnu ulogu u pravilnoj primeni nekoliko članova Povelje, kao što su članovi 9.6 i 4.6, zato što se, na osnovu tih odredaba, konsultacije sa lokalnim vlastima obično sprovode preko relevantnih udruženja. Treće, ona mogu da u korist svih lokalnih vlasti promovišu aktivnosti i inicijative, kao što su programi obuke, publikacije i studije, kampanje za podizanje svesti, itd. Pored toga, u nekim zemljama ova udruženja imaju pravo da pokrenu sudske postupke za zaštitu prava i interesa lokalnih vlasti, što znači da imaju ključnu važnost za pravilno sprovođenje člana 11 Povelje.

199. Kongres je podvukao značaj doprinosa koji jedinstveno nacionalno udruženje lokalnih vlasti može da dâ u razgovorima sa vladom u ime lokalnih samouprava ili njihovih lokalnih i regionalnih udruženja. On od nacionalnih vlasti traži da razviju više institucionalizovanih i zakonom garantovanih mehanizama za konsultacije - u ujednačenom vremenskom okviru - da bi se lokalnim vlastima i njihovim reprezentativnim udruženjima omogućilo da daju doprinos odlukama koje se donose na nivou države, a koje bi mogle da ograniče autonomiju teritorijalnih vlasti.[61]

200. U članu 10.2 se takođe priznaje pravo lokalnih vlasti da se pridruže međunarodnim udruženjima lokalnih vlasti, u cilju promovisanja i odbrane sopstvenih interesa i ciljeva na globalnom ili međunarodnom nivou. Ovde treba napomenuti da su na evropskom nivou formirane različite međunarodne organizacije tog tipa, od kojih je najstarija Savet evropskih opština i regiona (CEMR), koji okuplja nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlada iz većine evropskih zemalja.

Stav 3

201. U ovom stavu se ponavlja da lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju, ali se to čini iz posebne perspektive: lokalne vlasti u jednoj zemlji imaju pravo na saradnju sa lokalnim vlastima iz druge zemlje, tako da ovaj stav utvrđuje pravo da se uključe u transnacionalnu, ili prekograničnu saradnju, što je drugi oblik saradnje između lokalnih samouprava.

202. Prekogranična saradnja može da ima različite oblike, od više ili manje simboličnih bratimljenja udaljenih lokalnih vlasti do dalekosežnih sporazuma o saradnji između lokalnih vlasti koje se nalaze sa jedne i sa druge strane međunarodne granice, ali se suočavaju sa istim problemima, dele zajedničko kulturno nasleđe, štite zajedničke prirodne resurse ili žele da sprovedu projekte od zajedničkog interesa. Važno je napomenuti da, iako je zvanični naziv ove vrste saradnje „prekogranična saradnja“, međunarodna saradnja nije ograničena na lokalne vlasti koje se nalaze u pograničnim oblastima.

203. Iako se prekogranična saradnja predstavlja kao pravo lokalnih vlasti, ona nije nespojiva sa dva posebna aspekta. Prvi je da u domaćem zakonodavstvu o lokalnoj samoupravi mogu da se uspostave mere, postupci ili uslovi koji se odnose na ostvarivanje takvog prava (kao što je dužnost prijavljivanja svake planirane saradnje sa stranim lokalnim telima). Ovi zahtevi se mogu smatrati legitimnim ako ozbiljno ne ometaju mogućnost plodne prekogranične saradnje. Drugi aspekt je da ova lokalna aktivnost može da se preklapa ili dođe u sukob sa vođenjem spoljnih poslova, koje je u nadležnosti centralne vlade. U ovom slučaju, vršenje državnih ovlašćenja i nadležnosti ne treba da znači da će se ovo pravo lokalnih vlasti proizvoljno ograničiti i u svakom slučaju treba uspostaviti dijalog i pregovaračke mehanizme da bi se rešili svi potencijalni sporovi.

204. U oblasti međunarodne ili prekogranične saradnje između lokalnih vlasti iz različitih država, Savet Evrope je razradio nekoliko međunarodnih instrumenata :

- Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (ETS br. 106), koja je otvorena za potpisivanje 25. maja 1980. godine i stupila na snagu 22. decembra 1981.
- Dodatni protokol uz Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (ETS br. 159), koji je otvoren za potpisivanje 9. novembra 1995. godine i stupio na snagu 1. decembra 1998.
- Protokol br. 2 uz Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti koji se odnosi na međuteritorijalnu saradnju (ETS br. 169), koji je otvoren za potpisivanje 5. maja 1998. godine i stupio na snagu 1. februara 2001.
- Protokol br. 3 uz Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti koji se odnosi na grupe za evroregionalnu saradnju (ETS br. 206), koji je otvoren za potpisivanje 16. novembra 2009. godine i stupio na snagu 1. marta 2013.

205. Shodno tome, Kongres bi prilikom sprovođenja svojih periodičnih posmatračkih misija u državama članicama ove organizacije trebalo da nadzire kako se te konvencije primenjuju.

61 Vidi Komitet za upravljanje Kongresa, *The consultation of local authorities by higher levels of government [Konsultovanje lokalnih vlasti od strane viših nivoa vlasti]*, CG35(2018)20final, 8. novembra 2018 (izvestilac: A. Knape).

Član 11 – Zakonska zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravni lek radi da bi obezbedile slobodno vršenje svojih ovlašćenja i poštovanje onih načela lokalne samouprave koja su sadržana u ustavu ili domaćem zakonodavstvu.

Izveštaj sa obrazloženjem

Pojam pravo na pravni lek znači pristup lokalne samouprave:

a. valjano konstituisanom sudu, ili

b. ekvivalentnom, nezavisnom, zakonskom telu sa ovlašćenjem da presuđuje ili savetuje o presudi, u vezi sa tim da li je neko delo, propust, odluka ili drugi upravni akt u skladu sa zakonom.

Iako se na upravne odluke ne izjavljuje obična žalba sudu, u jednoj zemlji je primećeno da može da se koristi vanredni pravni lek pod nazivom zahtev za ponavljanje postupka. Ovaj pravni lek, koji može da se koristi ako se odluka zasniva na očigledno pogrešnoj primeni zakona, u skladu je sa zahtevima iz ovog člana.

Savremeni komentar

206. Ovaj član ima ključnu važnost u unutrašnjoj strukturi Povelje i shodno tome bi Kongres trebalo da ga detaljno ispita okviru redovnog postupka monitoringa. U njemu se naglašava zahtev da lokalne vlasti treba da imaju pravo da se pozivaju na načelo lokalne samouprave i da ga brane na sudu, posebno kada se u okviru sudskih postupaka njihova prava i ovlašćenja osporavaju ili ograničavaju ili kada su ta prava ugrožena od strane višeg nivoa vlasti (centralne ili regionalne). „Pravo na pravni lek“ označava pristup lokalne samouprave ili valjano konstituisanom sudu ili ekvivalentnom, nezavisnom, zakonskom telu.

207. Ovo je, prema tome jedno od ključnih i izuzetno važnih sredstava za obezbeđivanje stvarnog priznanja i zaštite lokalne autonomije u određenoj zemlji. Ako nacionalni zakon ne prepoznaje ovaj element, domaći sudovi u mnogim slučajevima neće biti u stanju da obezbede poštovanje načela lokalne samouprave. Ako lokalna autonomija ostane bez efikasne sudske zaštite, njena suština i sprovođenje biće u velikoj meri prepušteni volji ili diskrecionom pravu političkih grana vlasti, odnosno zakonodavne i izvršne vlasti, što znači da ovaj član može da ima značajne posledice u zemljama u kojima se smatra da su sporovi između vlasti izvan nadležnosti sudova i da umesto toga treba da ih rešavaju političke grane vlasti.

208. Postoje dva aspekta koja treba da budu zaštićena na sudu: s jedne strane, „slobodno vršenje“ ovlašćenja lokalnih vlasti; s druge strane, načela lokalne samouprave „koja su sadržana u ustavu ili domaćem zakonodavstvu“. Što se tiče prvog, „slobodno vršenje“ ovde je ekvivalentno „samostalnom“ ili „punom“ sprovođenju ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti. Ovo je još jedan način da se opiše vršenje ovlašćenja bez državne intervencije od strane regionalnih ili nacionalnih tela i vlasti, ideje koja povezuje član 3.1 i član 4.4 Povelje. Ovaj drugi aspekt uključuje načela lokalne samouprave „koja su sadržana u ustavu ili domaćem zakonodavstvu“. To znači da lokalne vlasti mogu da se pozivaju na priznavanje i zaštitu načela lokalne samouprave na način propisan domaćim zakonima i propisima. Međutim, zemlja koja je ratifikovala Povelju obično će „preneti“ ili „ugraditi“ Povelju u nacionalni zakon, pa će se pozivanjem na te domaće zakone i propise lokalne vlasti indirektno pozivati i na samu Povelju.

209. S druge strane, tehnički govoreći, ovaj član ne dozvoljava lokalnim vlastima da se pozivaju na svaku odredbu Povelje na sudovima, već samo na one koje je strana potpisnica prihvatila kada je ratifikovala Povelju ili kasnije (vidi član 12.3). Shodno tome, lokalne vlasti ne mogu da traže od sudova da narede da se poštuju ona načela samouprave koja su sadržana u članovima Povelje koje država nije prihvatila (vidi član 13).

210. Prema članu 11, lokalne vlasti treba da imaju „pravo“, a ne samo očekivanje ili interesovanje. Ovaj član se bavi ključnim aspektom u oblasti pravnih lekova, a to je pravo na pokretanje sudskog postupka (locus standi).[62] Domaće zakonodavstvo treba da lokalnim vlastima dâ pravo da pokreću sudske postupke kako bi tražile zaštitu svojih prava i ovlašćenja kao organa javne vlasti.

62 “Droit à agir” na francuskom.

211. Zato nije dovoljno ako se u datoj državi članici lokalnoj vlasti dâ pravo da pokreće sudske postupke na isti način kao i bilo kom drugom pravnom licu (na primer, preduzeću) u cilju odbrane svojih privatnih prava ili imovine. Povelja se odnosi na mogućnost lokalnih vlasti (kao točkića u mašini javne uprave) da podnose tužbe na osnovu javnog prava protiv drugih nivoa vlasti (sudski postupci između vlada). To može biti potrebno u izvesnom broju slučajeva:

a. na primer, nacionalni ili regionalni parlament usvaja zakon kojim se smanjuju odgovornosti ili ovlašćenja lokalnih vlasti ili se značajno smanjuje lokalna autonomija;

b. centralne ili regionalne vlasti usvajaju uredbu na osnovu koje se uvode dodatni mehanizmi nadzora nad lokalnim vlastima, itd.

212. Što se tiče vrsta sudova na kojima bi lokalne vlasti trebalo da mogu da pokreću postupke, na član 11 se prvo mora pozvati u ustavnim postupcima. U svetlu praktičnog iskustva, pravni lek pred ustavnim sudom očigledno predstavlja sredstvo koje najbolje štiti lokalne vlasti od bilo kakvog smanjivanja delokruga zbog skupštinskih zakona, pa je ovo najbolji mehanizam za obezbeđivanje „apstraktnih provera“ usklađenosti domaćih zakona sa Poveljom. S tim u vezi, Kongres je tokom postupaka monitoringa primetio da lokalne samouprave u nekim zemljama imaju pravo da izjave žalbe ustavnom sudu navodeći da određeni zakonski akt ne poštuje ili krši načelo lokalne samouprave, dok u drugim zemljama ovo nije moguće, bilo zato što uopšte ne postoji ustavni sud,[63] ili zato što domaći zakon lokalnim vlastima ne dozvoljava locus standi.[64]

213. Procesna sposobnost za pokretanje postupaka u ustavnim sudovima može da ima različite oblike, u zavisnosti od nacionalnih pravnih i ustavnih tradicija. Na primer, u nekim zemljama zakon zahteva da minimalni broj lokalnih vlasti nastupa kolektivno da bi mogle da tuže (Španija), dok u drugim jurisdikcijama svaka lokalna samouprava može da se žali ustavnom sudu (Letonija, Republika Moldavija). Omogućavanje glavnim nacionalnim ili regionalnim udruženjima lokalnih vlasti da podnose tužbe nacionalnim ustavnim sudovima predstavlja još jedan pozitivan pristup.

214. Osim postupaka pred ustavnim sudovima (gde takvi sudovi postoje), lokalne vlasti takođe treba da imaju aktivnu legitimaciju - kao organi javne vlasti – za podnošenje tužbe vrhovnim sudovima, državnim savetima ili ekvivalentnim sudovima poslednje instance. Na ovim „redovnim sudovima“ lokalne vlasti mogu da pokrenu postupak za osporavanje upravnih propisa ili odluka koje su usvojile nacionalne ili regionalne službe i tela ako te odluke ili propisi ne poštuju ili krše načela lokalne samouprave.

215. Razni izveštaji Kongresa o monitoringu pokazali su da u nekoliko zemalja lokalnim vlastima (ili nekom njihovom određenom nivou) nedostaju odgovarajući pravni lekovi i da je sudska zaštita lokalne samouprave nepotpuna, pa čak i nepostojeća.[65]

216. Konačno, u onim državama članicama koje su stavile rezervu na ovaj član prilikom ratifikacije Povelje, lokalne vlasti neće moći da ostvare ovo pravo na domaćim sudovima, barem ne na osnovu same Povelje. Broj država članica koje nisu potpisale ovu odredbu je u svakom slučaju vrlo mali.[66]

63 Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija.
64 U Italiji, na primer, samo regioni (a ne pokrajine ili opštine) imaju pravo da pokrenu postupak kod ustavnog suda.
65 Vidi *Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States (Komparativna analiza sprovođenja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u 47 država članica)*, Izvestioci: X. Cadoret & K. Van Overmeire, CG32(2017)22final, 28. marta 2017, strana 30.
66 U julu 2019. godine, ova grupa se sastojala samo od tri strane: Austrije, Holandije i Turske.

Član 12 – Obaveze

1 Svaka od strana potpisnica se obavezuje da će poštovati najmanje dvadeset stavova iz I dela Povelje, od kojih najmanje deset mora biti izabrano između sledećih stavova:

– 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.

2 Svaka od država potpisnica će, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, obavestiti generalnog sekretara Saveta Evrope o stavovima koje je izabrala, u skladu sa odredbama stava 1 ovog člana.

3 Svaka od potpisnica može da naknadno, u bilo kom trenutku, obavesti generalnog sekretara da smatra da ima obavezu da poštuje i druge stavove ove povelje koje nije ranije prihvatila u skladu sa uslovima propisanim u stavu 1 ovog člana. Takve naknadno preuzete obaveze smatraće se sastavnim, delom ratifikacije prihvatanja ili pristanka potpisnice koja daje takvo obaveštenje i stupiće na snagu prvog dana meseca koji počinje posle isteka perioda od tri meseca od dana kada je generalni sekretar primio ovo obaveštenje.

Izveštaj sa obrazloženjem

Formulacija načela lokalne samouprave propisano u I delu Povelje morala je da pokuša da pomiri veliki broj različitih pravnih sistema i struktura lokalnih vlasti koje postoje u državama članicama Saveta Evrope. Ipak, jasno je da pojedine vlade i dalje mogu da se sretnu sa ustavnim ili praktičnim preprekama koje sprečavaju prihvatanje određenih odredaba Povelje.

Shodno tome, u ovom članu se usvaja sistem „obaveznog jezgra" koji je po prvi put uspostavljen u Evropskoj socijalnoj povelji, tako što se propisuje da se od potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi traži da prihvate najmanje 20 od 30 stavova iz I dela Povelje, uključujući najmanje deset iz jezgra od 14 osnovnih načela. Međutim, budući da je konačan cilj prihvatanje svih odredaba Povelje, članicama je konkretno data mogućnost da dodaju nove obaveze kako i kada to postane moguće.

Savremeni komentar

Stav 1

217. U ovoj odredbi se precizira nivo, obim i oblik ratifikacije Povelje od strane država članica Saveta Evrope. Kao što je gore napomenuto, Povelja potpisnicama omogućava različite nivoe ratifikacije. Ratifikacija Povelje nije stvar prihvatanja „crnog ili belog". Naprotiv, Povelja omogućava različite oblike ratifikacije: ili potpuno i kompletno prihvatanje od samog početka ili postepeno prihvatanje naknadnim davanjem izjava. Kako se navodi u Izveštaju sa obrazloženjem, ovo je slučaj zato što je u vreme izrade Povelje ideja bila da formulacija načela lokalne samouprave (propisana u I delu Povelje) pokuša da pomiri veliki broj različitih pravnih sistema i struktura lokalnih vlasti koje su u to vreme postojale u državama članicama Saveta Evrope.

218. Ovo je istovremeno uvodna odredba II dela Povelje, onog dela na koji nijedna država ne može da stavi rezervu posle ratifikacije ovog međunarodnog ugovora.

219. Da bismo bolje razumeli kako ova odredba funkcioniše, treba ukratko opisati strukturu Povelje. Povelja se sastoji od Preambule i ukupno 18 članova. Članovi 2-18 su grupisani u tri dela, dok je član 1 isključen iz ovih delova i samostalno stoji kao ključna uvodna odredba. Preostalih 17 članova nalaze se u I, II ili III delu. U I delu se iznosi „tvrdo jezgro" Povelje i navode različita načela i elementi lokalne samouprave. II deo sadrži „razne odredbe" (članovi 12-14) i države članice moraju da ga prihvate prilikom ratifikacije Povelje. Isto se

odnosi i na III deo (članovi 15 do 18), u kome se ponavljaju standardne klauzule koje se u međunarodnom pravu primenjuju na konvencije i sporazume zaključene u Savetu Evrope (potpis, ratifikacija, otkazivanje, itd.). Ove članove takođe moraju da prihvate sve države koje ratifikuju Povelju.

220. Kao što je gore navedeno, I deo predstavlja „tvrdo jezgro" lokalne samouprave, koje se ogleda u 13 članova od kojih neki sadrže samo po jedan, a drugi dva ili više stavova, što čini ukupno 30 stavova. Svaka zemlja koja želi da ratifikuje Povelju mora da preuzme obavezu da poštuje najmanje 20 stavova. Pored toga, najmanje 10 od tih stavova mora da bude izabrano sa liste koja se nalazi u članu 12.1, zbog čega se ti stavovi smatraju minimalnim „obaveznim jezgrom" Povelje.

221. Zato bi se moglo reći da Povelja sadrži dve vrste opredeljenja: „obavezna" i „fakultativna". Obavezna ili minimalna opredeljenja su detaljno navedena u članu 12.1. Fakultativna opredeljenja zavise od političkog izbora države i mogu da se razlikuju od zemlje do zemlje. Kompletnu sliku koja se odnosi na ratifikaciju Povelje, stoga, karakteriše varijabilna geometrija.

Stav 2

222. Ova odredba je tehnički dodatak prethodnom stavu. Svaka država potpisnica mora da navede koje stavove Povelje je odlučila da ratifikuje sa spiska koji je naveden u članu 12.1 i to mora da učini kada preda svoj ratifikacioni instrument (uobičajena praksa), mada je predviđeno da države mogu da se pridruže Povelji i prihvatanjem ili odobravanjem (vidi član 15). Ovo prihvatanje mora da bude ozvaničeno tako što će se obavestiti generalni sekretar Saveta Evrope.

223. Ova odredba je takođe važna i neobična u kontekstu običnog međunarodnog prava zato što Povelja, za razliku od mnogih međunarodnih instrumenata, ne daje izričito mogućnost zemljama da stave istinske rezerve (u tehničkom smislu) posle ratifikacije Povelje. U Povelji ne postoji konkretna odredba koja to dozvoljava.

224. Moglo bi se tvrditi (barem teorijski) da bi neka zemlja ipak mogla da stavi rezerve na Povelju na osnovu opštih odredaba međunarodnog prava jer Povelja ne zabranjuje takve rezerve. [67] Međutim, sudeći po više od 30 godina iskustva u primeni Povelje, očigledno se ukorenila ideja da Povelja ne dozvoljava „istinske" rezerve, već samo „ratifikovane" ili „neratifikovane" odredbe i da se ovo poslednje može primeniti samo u I delu Povelje, dok su II i III deo uvek obavezni za sve zemlje.[68]

225. Kada država članica, posle ratifikacije Povelje, ne namerava da stavi rezerve na njenu primenu, ona u svom ratifikacionom instrumentu može da kratko navede da je Povelju ratifikovala u celosti; [69] ili jednostavno može da ne kaže ništa i da ne stavlja nikakvu izjavu, što je takođe način da se Povelja prihvati u celosti.[70]

Stav 3

226. Autori Povelje su se nadali da obaveze koje su preuzele strane potpisnice neće ostati nepromenjive i da će njihovi skupovi obaveza biti prošireni i produbljeni kasnije, kada im to omoguće institucionalne i političke prilike. Zato je predviđeno da svaka od potpisnica, posle ratifikacije Povelje, može da izjavi da je obavezuju oni stavovi iz I dela koji su bili isključeni iz njenog prvobitnog opredeljenja.

227. Pošto je krajnji cilj Kongresa bio da obezbedi poštovanje svih odredaba Povelje, potpisnice konkretno mogu da dodaju nove obaveze kako i kada to postane moguće. Kao što pokazuje istorija Povelje, ovu mogućnost su u velikoj meri prihvatile države članice Saveta Evrope, te su mnoge od njih postepeno proširivale svoje obaveze i na kraju obuhvatile celu Povelju.[71] Činjenica da je 20 država članica ratifikovalo sve odredbe Povelje u celosti do kraja jula 2019. godine predstavlja dobar dokaz o uspešnoj primeni ovog mehanizma.[72]

---

67 O rezervama u običnom međunarodnom pravu, vidi, uopšte, član 19 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine.

68 Vidi izveštaj Kongresa o *Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government* [Rezervama i izjavama uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi] od 28. septembra 2011. Vidi i Rezoluciju Kongresa 220 (2011) i Preporuku 314 (2011), obe usvojene 20. oktobra 2011.

69 Za takve izjave postoje različiti formati. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo se smatra "obavezanim svim stavovima 1. dela Povelje"; Slovenija je izjavila "volju da ispuni odredbe Povelje"; a Republika Estonija je izjavila da će "poštovati sve članove Povelje u teritoriji pod njenom nadležnošću".

70 To je bio slučaj sa Finskom i Islandom.

71 To je bio slučaj, između ostalog, sa Jermenijom, Hrvatskom i Danskom.

72 Albanija, Jermenija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Danska, Finska, Mađarska, Island, Irska, Italija, Litvanija, Luksemburg, Norveška, Poljska, Portugalija, Moldavija, Ruska Federacija, Švedska, Ukrajina i Ujedinjeno Kraljevstvo.

228. Vredi naglasiti da se očekuje i da je poželjno da mogućnost da država članica „izmeni“ domet i obim svojih obaveza iz Povelje može da ide samo u jednom pravcu – ka dodavanju novih obaveza ili smanjenju broja izuzetaka koje je strana ranije prijavila. To je zapravo uobičajena praksa država članica od 1985. godine, a na osnovu ovog obrasca koji je važio u prošlosti, a važi i sada, moglo bi se zaključiti da, barem de facto, postoji neka vrsta „izbegavanja vraćanja u prethodno stanje“ što se tiče prihvatanja obaveza iz Povelje. Međutim, ne treba zaboraviti da, s obzirom na prirodu ovog međudržavnog ugovora, potpisnice zadržavaju krajnju mogućnost da smanje svoje obaveze iz Povelje, što mora da se učini putem „otkazivanja“ prethodno prihvaćenih stavova (vidi član 17.2), pa čak i otkazivanja ugovora u celini (vidi član 17.1).

Član 13 – Vlasti na koje se povelja odnosi

Načela lokalne samouprave, sadržana u ovoj Povelji, odnose se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje na teritoriji zemlje potpisnice. Međutim, svaka od potpisnica može, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, da odredi kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namerava da ograniči odredbe Povelje ili koje namerava da izuzme iz njenog područja primene. Ona takođe može da uključi i druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti u odredbe ove povelje - naknadnim obaveštenjem upućenim generalnom sekretaru Saveta Evrope.

Izveštaj sa obrazloženjem

U načelu, uslovi iz I dela Povelje odnose se na sve kategorije ili nivoe lokalnih vlasti u svim državama potpisnicama. Mogu se primeniti i na regionalne vlasti, gde one postoje. Međutim, poseban pravni oblik ili ustavni status određenih regiona (posebno država članica federacija) može da dovede do toga da one ne podležu istim uslovima kao lokalne samouprave. Pored toga, u jednoj ili dve države članice postoji kategorija lokalnih vlasti koje, zbog toga što su male, imaju minornu ili savetodavnu funkciju. Da bi se uvažili takvi izuzetni slučajevi, član 13. dozvoljava da strane izuzmu određene kategorije vlasti iz područja primene Povelje.

Savremeni komentar

229. Ova odredba je još jedan primer fleksibilnog pristupa Povelje ratifikaciji. U načelu, zahtevi iz I dela odnose se na sve kategorije ili nivoe lokalnih vlasti u svim državama potpisnicama. Povelja ne definiše pojam „lokalnih vlasti“, jer on u velikoj meri zavisi od političke i ustavne tradicije svake potpisnice i od njenog zakonodavstva na tu temu. Uprkos ćutanju Povelje u tom domenu, termin „lokalna samouprava“ obično se shvata kao bilo koji oblik jedinice javne uprave koji se razlikuje od državnih, federalnih ili regionalnih vlasti i najbliži je građaninu (vidi član 3.1). Raznolikost domaćih situacija znači da mogu da postoje različite vrste lokalnih samouprava u zavisnosti od veličine, izgleda naselja, stanovništva i teritorijalne ili neteritorijalne prirode (opštine, metropole, sela, ostrva, okruzi, pokrajine, međuopštinska udruženja, *Kreise, freguesias, comunità montane*, itd.).

230. Ako država izričito ne izjavi ništa u vreme ratifikacije, Povelja će se primenjivati na sve različite tipove lokalnih vlasti koje postoje na njenoj teritoriji. Međutim, kao još jedan primer fleksibilnosti Povelje, član 13 dozvoljava potpisnicama da odrede obim primene ovog međunarodnog ugovora na različite tipove lokalnih vlasti koje imaju. Shodno tome, neka zemlja može da izuzme određenu vrstu lokalnih vlasti od primene Povelje ili da ograniči primenu na druge vrste lokalnih vlasti. Na primer, ako u datoj zemlji postoje četiri različita tipa (A, B, C i D), država može da izjavi da lokalne vlasti tipa A neće biti obuhvaćene Poveljom (izjava o izuzimanju) ili, obratno, da će primena Povelje biti ograničena na samouprave tipa A i B (izjava o ograničavanju).[73]

231. Praksa u primeni Povelje takođe je pokazala da država članica može da izuzme određenu vrstu lokalne samouprave iz određenog člana ili stava (koji se potpuno primenjuje na druge lokalne vlasti), ali ne iz svih

73 Na primer, Švedska je dala izjavu u svom ratifikacionom instrumentu da “Švedska namerava da ograniči obim Povelje na sledeće lokalne i regionalne vlasti u skladu sa odredbama člana 13: opštine (“Kommuner”) i okružne savete (“Landstingskommuner”). S druge strane, Holandija je ograničila primenu Povelje na pokrajine i opštine; a Španija je ograničila na pokrajine, opštine i ostrva.

svojih obaveza na osnovu Povelje. U ovom slučaju radi se o kombinaciji člana 12.2 i člana 13.[74] Opet iz ove oblasti, još jedan primer fleksibilnosti Povelje može se naći u članu 16 („odredba o teritoriji“, vidi napomene na taj član).

232. Još jedan zanimljiv aspekt člana 13 je moguća primena Povelje na regionalne vlasti. U okviru pitanja o primenljivosti Povelje na regionalne vlasti treba da se razmotri nekoliko faktora. Prvo, termini koji se koriste u Povelji: tačno je da se u naslovu i tekstu Povelje stalno pominje „lokalna samouprava“, ali je jasno i da član 13 izričito otvara primenu Povelje za „regione“ putem izjave o izuzimanju ili izjave o ograničavanju.

233. Drugo, relevantne su i preteče Povelje. Prepoznaje se da se u različitim nacrtima Povelje koristio pristup koji treba pokrije i lokalna i regionalna tela.[75] Shvatanje da bi Povelja mogla da se *po analogiji* primenjuje na regionalne vlasti uglavnom je bila neosporna pretpostavka, koja je ojačana praksom Kongresa i strana potpisnica. Shodno tome, nekoliko statutarnih rezolucija koje se odnose na Kongres dale su mu ovlašćenje da nadgleda situaciju u lokalnoj *i regionalnoj* demokratiji kada se stara o efikasnoj primenu Povelje.[76] U misijama za monitoring i izveštajima Kongresa analizira se situacija u lokalnoj *i regionalnoj* demokratiji iz perspektive Povelje, a on redovno daje preporuke o lokalnoj *i regionalnoj demokratiji*, na osnovu Povelje i Referentnog okvira za regionalnu demokratiju.[77]

Član 14 – Dostavljanje informacija

Svaka od zemalja potpisnica će dostaviti generalnom sekretaru Saveta Evrope sve relevantne informacije koje se odnose na zakonodavne odredbe i druge mere koje bude preuzela radi usaglašavanja sa odredbama ove Povelje.

Izveštaj sa obrazloženjem

Cilj ovog člana je da olakša praćenje primene Povelje od strane pojedinačnih potpisnica, tako što će potpisnice imati obavezu da prosleđuju relevantne informacije generalnom sekretaru Saveta Evrope. Posebno zbog toga što ne postoji posebno telo koje bi bilo odgovorno za nadzor nad primenom Povelje, naročito je važno da generalnom sekretaru budu dostavljane informacije u vezi sa svim izmenama zakona i drugim merama koje imaju važan uticaj na lokalnu autonomiju kako je definisana u Povelji.

Savremeni komentar

234. Prvobitni cilj ove odredbe bio je da olakša praćenje primene Povelje u pojedinačnim potpisnicama. Ova odredba takođe naglašava obavezujući karakter Povelje (vidi član 1), jer zahtev za prosleđivanje „svih relevantnih informacija“ ima za cilj da se pomogne Savetu Evrope da proveri kako se strane „pridržavaju“ uslova iz Povelje. Dakle, postoji implicitno ovlašćenje da se proverava ili dalje prati ispunjavanje obaveza koje su prihvatile države članice. Ova odredba takođe podrazumeva da se glavna obaveza strane koja je ratifikovala Povelju sastoji u usklađivanju njenog domaćeg zakonodavstva sa zahtevima i načelima iz Povelje.

235. Mehanizam iz člana 14 bio je posebno koristan u svetlu činjenice da Povelja nije napravila posebnu organizaciju ili telo odgovorno za „nadzor” ili praćenje primene Povelje (na primer, konferenciju strana potpisnica, standardni mehanizam u međunarodnom pravu). Zato se smatralo da bi bilo posebno važno da se generalnom sekretaru dostave informacije koje se odnose na bilo kakve promena u zakonodavstvu ili druge mere u zemljama koje su ratifikovale Povelju i koje utiču na lokalnu samoupravu. Ovaj zahtev za dostavljanje informacija bi, između ostalog, obuhvatao:

74 Na primer, Španija je dala izjavu u svom ratifikacionom instrumentu da se Kraljevima “ne smatra obavezanom stavom 2 člana 3 Povelje, odnosno da sistem direktnog glasanja koji je tu predviđen treba da se primeni na sve lokalne vlasti koje su uključene u polje primene Povelje”. Ova izjava je data zato što pokrajinska veća u zemlji ne biraju direktno birači.
75 Na primer, u Rezoluciji 126 (1981) o načelima lokalne samouprave (direktnoj preteči Povelje), predviđa se da “*Načela lokalne samouprave iz ove Povelje …. takođe se shodno primenjuju na teritorijalne jedinice na srednjem ili regionalnom nivou* ”.
76 Vidi član 2.3 of (izmenjene) Statutarne rezolucije 2000(1) Komiteta ministara, o Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Evrope; Član 2.3 Statutarne rezolucije 2007(6), Član 2.3 Statutarne rezolucije 2011(2) i članovi 1-2 Statutarne rezolucije 2020(1).
77 Referentni okvir je odobrio Kongres 2007. godine, a potom i Konferencija ministara odgovornih za lokalne i regionalne vlasti, tokom zasedanja održanog u Utrehtu (Holandija) 16. i 17. novembra 2009.

- Ustavne amandmane, zakone ili relevantne propise o lokalnoj samoupravi na nacionalnom ili regionalnom nivou.

- Ostale mere koje imaju odlučujući politički uticaj na izgled lokalne samouprave u zemlji, kao što su planovi, programi, strategije decentralizacije i slično.

236. Ova odredba nije deo „tvrdog jezgra“ Povelje (I deo), ali je uključena u njen II deo, pa je strane ne mogu isključiti iz svojih obaveza .

237. Od stupanja Povelje na snagu, ova odredba se iz različitih razloga nije primenjivala u praksi. Međutim, činjenica da je to istovremeno i uslov koji treba da ispune strane potpisnice otvara put mogućnosti da generalni sekretar (ili, na osnovu posebnog mandata, Kongres) zatraži njegovu primenu. Pored ovog mogućeg scenarija, Kongres je godinama pratio najrelevantnija pravna i politička zbivanja u vezi sa lokalnom samoupravom u državama članicama Saveta Evrope kroz redovne posete posvećene monitoringu i izveštaje koje je Kongres sprovodio u tim jurisdikcijama.[78]

Član 15 – Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu

1 Ova Povelja je otvorena za potpisivanje od strane zemalja članica Saveta Evrope. Ona je podložna ratifikaciji, prihvatanju ili pristanku. Ratifikacioni instrumenti, instrumenti prihvatanja ili pristanka biće deponovani kod generalnog sekretara Saveta Evrope.

2 Ova povelja stupa na snagu prvog dana meseca koji sledi posle isteka perioda od tri meseca posle dana kada četiri zemlje članice Saveta Evrope izraze svoj pristanak da budu obavezane Poveljom u skladu s odredbama iz prethodnog stava.

3 Što se tiče bilo koje državu članicu koja naknadno izrazi svoj pristanak da preuzme obaveze iz ove Povelje, Povelja će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi posle isteka perioda od tri meseca od dana deponovanja ratifikacionog instrumenta, instrumenta prihvatanja ili pristanka.

Član 16 – Odredba o teritoriji

1 Svaka država može, u vreme potpisivanja ili deponovanja svog ratifikacionog instrumenta, instrumenta prihvatanja, odobravanja ili pristanka, da odredi teritoriju ili teritorije na kojima će se ova Povelja primenjivati.

2 Svaka država može da, putem izjave upućene generalnom sekretaru Saveta Evrope naknadno u bilo kom trenutku, proširi primenu ove Povelje na bilo koju drugu teritoriju navedenu u toj izjavi. Što se tiče takve teritorije, Povelja će stupiti na snagu prvog dana u mesecu koji sledi posle isteka perioda od tri meseca od dana kada generalni sekretar primi takvu izjavu.

3 Svaka izjava koja se dostavi u skladu sa prethodna dva stava može, za svaku od teritorija koje su navedene u takvoj izjavi, da bude povučena putem obaveštenja upućenog generalnom sekretaru. Ovo povlačenje će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku perioda od šest meseci od dana kada generalni sekretar primi takvo obaveštenje.

78 Postojeći osnov za ovo je član 1-2 Statutarne rezolucije (2020) 1. prema kome: “Kongres će redovno pripremati izveštaje o pojedinačnim zemljama o situaciji u lokalnoj i regionalnoj demokratiji u svim državama članicama i u državama koje su tražile da se pridruže Savetu Evrope i obezbediće delotvornu primenu načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.”

Član 17 – Otkazivanje

1 Svaka od potpisnica može da otkaže ovu povelju u svakom trenutku posle isteka perioda od pet godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu zemlju. Otkaz će biti dostavljen generalnom sekretaru Saveta Evrope sa otkaznim rokom od šest meseci. Ovakvo otkazivanje neće uticati na važenje Povelje za druge države potpisnice, pod uslovom da broj takvih potpisnica ni u jednom trenutku ne bude manji od četiri.

2 Svaka od država potpisnica može, u skladu sa odredbama prethodnog stava da otkaže bilo koji stav iz I dela Povelje koji je prihvatila, pod uslovom da ostane obavezana, što se tiče broja i vrste, stavovima predviđenim u članu 12 stav 1. Svaka potpisnica koja posle otkazivanja saglasnosti na određeni stav više ne ispunjava uslove iz člana 12 stav 1 smatraće se da je otkazala i Povelju u celosti.

Član 18 – Obaveštenja

Generalni sekretar Saveta Evrope će obavestiti države članice Saveta Evrope o:

a svakom potpisu;
b deponovanju svakog ratifikacionog instrumenta, instrumenta prihvatanja ili pristanka;
c svakom datumu stupanja na snagu ove Povelje u skladu sa članom 15;
d svakom obaveštenju primljenom u skladu sa odredbama člana 12 st. 2 i 3;
e svakom obaveštenju primljenom u skladu sa odredbama člana 13;
f o svakom drugom aktu, obaveštenju ili saopštenju koje se odnosi na ovu Povelju.

Izveštaj sa obrazloženjem

Članovi 15 do 18

Poslednje odredbe u članovima 15 do 18 zasnivaju se na modelu završnih odredaba konvencija i sporazuma zaključenih u okviru Saveta Evrope.

Savremeni komentar

238. Ova četiri člana čine III deo Povelje, na koji države potpisnice ne mogu da stave rezerve prilikom ratifikacije Povelje. Većina ovih odredaba se zasniva na standardnim završnim odredbama koje su uobičajene u mnogim međunarodnim ugovorima. One nemaju direktnu materijalnu vezu sa načelima i elementima lokalne samouprave, a Kongres o njima nije dao preporuke niti studije. Iz tog razloga i zbog toga što su jasno formulisane, ove odredbe ne bi trebalo da zahtevaju detaljnu analizu ili poseban komentar. Međutim, postoje neki relevantni komentari koje vredi dati u obliku sažetka:

- Član 15.1: Činjenica da je Povelja otvorena za potpisivanje od strane država članica Saveta Evrope već je pomenuta u tekstu gore (vidi komentar na Preambulu i fusnotu 2). Kada potpiše Povelju, država mora da položi svoj ratifikacioni instrument, iako je postoji mogućnost da se države pridruže Povelji i putem prihvatanja ili pristanka. Ovo prihvatanje mora da bude ozvaničeno slanjem obaveštenja generalnom sekretaru Saveta Evrope. Međutim, u praksi je uobičajena ratifikacija. Sve strane su se obavezale na Povelju ratifikacijom i nijedna to nije učinila koristeći instrument prihvatanja ili pristanka.

- Član 15.2: Ovo je standardna odredba u multilateralnim međunarodnim ugovorima i ona predviđa vrlo važno pravilo za određivanje tačnog datuma kada je Povelja stvarno stupila na snagu. U Povelja se zahteva deponovanje četiri ratifikaciona instrumenta. Prva država članica koja je ratifikovala Povelju bio je Luksemburg (15. maja 1987.), a zatim su usledile i druge zemlje poput Austrije (23. septembra 1987.), Lihtenštajna (11. maja 1988.), Kipra (16. maja 1988.) i Nemačke (17. maja 1988.). Shodno tome, primenom člana 15.2, Povelja je stupila na snagu 1. septembra 1988. za države koje su je ratifikovale.

- Član 15.3: Ovo je uobičajena praksa u slučaju multilateralnih međunarodnih ugovora. Nakon što je Povelja stupila na snagu 1. septembra 1988. godine, ovaj međunarodni ugovor je stupio na snagu u različita vremena u slučaju svake potpisnice, u zavisnosti od datuma kada je deponovala svoj ratifikacioni instrument. To je bio prvi dan u mesecu koji sledi posle isteka tromesečnog perioda od dana deponovanja ratifikacionog instrumenta.

Na primer, Turska je ratifikovala Povelju 9. decembra 1992. godine, pa je Povelja za nju stupila na snagu 1. aprila 1993. godine.

- **Član 16:** Ova odredba predstavlja još jedan primer fleksibilnosti Povelje i različitog obima obaveza koje bi strane mogle da preuzmu. Prema članu 16.1, „*Svaka država može, u vreme potpisivanja ili deponovanja svog ratifikacionog instrumenta, instrumenta prihvatanja, odobravanja ili pristanka, da odredi teritoriju ili teritorije na kojima će se ova Povelja primenjivati*". Kada su države potpisnice ratifikovale Povelju, obično su se obavezivale da će je primenjivati na celoj teritoriji pod njihovom nadležnošću.[79] Međutim, na osnovu ove odredbe, neke strane su izrazile su želju da ograniče primenu Povelje na konkretne delove svojih teritorija. Na primer, neka potpisnica može da ograniči primenu Povelje na lokalne samouprave koje se nalaze na evropskom delu teritorije te države[80] ili može da isključi udaljena područja ili vlasti iz primene.[81] Ovo se mora učiniti putem izjave.

Kada neka strana da takvu izjavu, može da proširi primenu Povelje na bilo koju drugu teritoriju koja je prethodno bila izuzeta. I suprotno, može da povuče izjavu koju je dala u vreme ratifikacije. U oba slučaja, ona mora da to ponovo učini dostavljanjem „izjave". Povelja će potom za takvu „novu" teritoriju stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku perioda od tri meseca od dana kada je generalni sekretar Saveta Evrope primio tu izjavu.

- Član 17: Ova odredba se odnosi na „otkazivanje" Povelje. U međunarodnom pravu, jednostrano otkazivanje ugovora je izričita izjava suverene države kojom se povlači iz prethodno ratifikovanog međunarodnog ugovora. Otkazivanjem, ta strana raskida svoje obaveze iz međunarodnog ugovora, bez potrebe da prethodno dobije saglasnost ostalih strana. Otkazivanje je validno i zakonito sredstvo za povlačenje iz međunarodnih ugovora i razlikuje se od koncepata kao što su raskid ili zastarevanje. Iz perspektive otkazivanja, postoje dve vrste međunarodnih ugovora: oni koji sadrže posebne odredbe o otkazivanju i oni koji ih nemaju (primenjuje se opšte međunarodno pravo). Povelja pripada prvom tipu. Shodno tome, član 17 uređuje dve različite situacije u svakom od stavova koji ga čine: član 17.1 se bavi otkazivanjem Povelje u celosti, dok član 17.2 reguliše otkazivanje nekog datog stava Povelje koji je strana prethodno prihvatila. U oba slučaja, takva otkazivanja moraju da budu striktno u skladu sa zahtevima iz Povelje:

a. Otkazivanje Povelje u celosti: (Član 17.1):
Ovo se može učiniti tek po isteku pet godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu stranu. Međutim, potpisnica mora da o otkazivanju obavesti generalnog sekretara Saveta Evrope šest meseci ranije, što znači da će otkazivanje stupiti na snagu tek po isteku tog šestomesečnog perioda. U svakom slučaju, takvo otkazivanje ne utiče na važenje Povelje za druge potpisnice, pod uslovom da nema manje od četiri takve potpisnice, što izgleda da je daleko od toga da se primeni s obzirom na činjenicu da su Povelju, kao što je gore napomenuto, ratifikovale sve države članice Saveta Evrope.

b. Otkazivanje konkretnih stavova Povelje (Član 17.2):
Posle ratifikacije Povelje, strana će možda želeti da se povuče iz nekog konkretnog stava koji je prethodno prihvatila i da na taj način smanji ili ograniči prethodne obaveze koje je svečano preuzela. U svakom slučaju, treba napomenuti da takvo povlačenje može da utiče samo na I deo Povelje, jer su II i III deo obavezni (vidi član 12).

Do takvog otkazivanja može doći samo posle isteka perioda od pet godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu potpisnicu, koja ima obavezu da šest meseci ranije pošalje obaveštenje, što znači da otkazivanje važi tek pošto istekne taj šestomesečni period. Mora se ispuniti još jedan važan uslov: strana koja otkazuje mora da ostane obavezana brojem i vrstom stavova predviđenih u članu 12.1 (vidi gore) jer će se u suprotnom smatrati da je Povelju otkazala u celosti.

U oba slučaja, otkaz mora da bude upućen generalnom sekretaru Saveta Evrope. Važno je naglasiti da od stupanja na snagu Povelje, nijedna stranka nikada nije otkazala ni Povelju niti bilo koji od njenih članova, što je dokaz njenog priznavanja kao opšteprihvaćenog zajedničkog evropskog standarda za lokalnu samoupravu.

79 Na primer, ovo je bio slučaj sa Estonijom.
80 Ovo je bio slučaj sa Holandijom.
81 Danska je odlučila da se Povelja neće primenjivati na Grenland ili Farska Ostrva.

- Član 18: Ovo je samo operativna odredba, zajednička za većinu međunarodnih ugovora, i ne zahteva posebne napomene u ovom savremenom komentaru.

U potvrdu navedenog, dole potpisani, pošto su propisno ovlašćeni za to, potpisali su ovu Povelju.

Sastavljeno u Strazburu, 15. oktobra 1985. godine, na engleskom i francuskom jeziku, s tim da je tekst na oba jezika jednako autentičan, u po jednom primerku deponovanom u arhivi Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope će poslati overene primerke svakoj državi članici Saveta Evrope.