

# EVROPSKA POVELJA LOKALNE SAMOUPRAVE



Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Saveta Evropey

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Evropska Povelja lokalne samouprave**

English edition:  
*European Charter of Local Self-Government*

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

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

© Council of Europe, February 2017  
Printed at the Council of Europe

## Sadržaj

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evropey .....	5
Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi .....	9
Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti .....	23
Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi – Obrazloženje .....	33



# **Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evropey**

## **Uvod**

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti jedinstvena je institucija u Evropi sa nadležnošću da ocjenjuje stanje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u 47 država članica Savjeta Evrope. Primarna uloga mu je da jača demokratiju i prati njen razvoj na lokalnom i regionalnom nivou.

U tom kontekstu Kongres prati kako države članice sprovede Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi - prvi njegov pravno obavezujući instrument, usvojen 1985. godine. Ova Povelja postala je ključni međunarodni ugovor za zaštitu prava lokalnih i regionalnih vlasti, kao što su pravo na samoupravu, pravo na biranje svojih lokalnih organa, pravo na vršenje svojih ovlašćenja, pravo na administrativne strukture i finansijske resurse, i pravo da se pokrene sudski spor u slučaju zadiranja ostalih nivoa vlasti u ta prava.

Suočeni sa situacijama za koje smatraju da ugrožavaju njihov rad, lokalne i regionalne vlasti sve češće se obraćaju Kongresu. To se dešava u različitim situacijama; u vezi sa navodima da je došlo do neposrednog kršenja odredbi Povelje, kao što je propust centralnog nivoa vlasti da konsultuje lokalne i regionalne vlasti o nekom pitanju koje ih se direktno tiče (član 4.6 i 9.6) ili u slučajevima gdje finansijski resursi lokalnih i regionalnih vlasti nisu u skladu sa njihovim nadležnostima

(član 9). Ovi navodi mogu da se odnose i na posredne povrede duha Povelje. Na primjer, predstavnici lokalnih vlasti mogu da traže od Kongresa da razmotri u kojoj mjeri neka država članica poštuje svoje obaveze koje je preuzela ratifikujući Povelju. Kongres može da razmatra, na primjer, način na koji je smanjen broj opština, da komentariše zakon kojim se zabranjuje da zaposleni u skupštini opštine budu na izabranim funkcijama ili situaciju u kojoj se nekim nacrtom zakona ukidaju skupštine mjesnih zajednica u glavnom gradu neke države ili može da dostavi svoja zapažanja o zabrani korišćenja jezika manjine u poslovima lokalne uprave. Pitanja u vezi sa kojima se od Kongresa traži mišljenje o primjeni Povelje veoma su raznovrsna.

Kroz svoje aktivnosti monitoringa, Kongres obezbjeđuje da se Povelja tačno primjenjuje, i pomaže da se održi zdrava lokalna i regionalna samouprava u Evropi.

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

Kongres:

- redovno organizuje posjete u svih 47 država članica u okviru monitoringa
- ispituje posebne aspekte Povelje;
- posmatra lokalne i regionalne izbore.

Nakon posjeta državama, Kongres sastavlja izvještaje koje usvaja Komitet za monitoring. Ovaj Komitet usvaja i preporuke koje se, pošto ih usvoji Kongres, upućuju državama članicama.

Od 1995. godine, Kongres je usvojio čak 103 izvještaja iz monitoringa i države članice su nakon toga preduzele mnoge zakonodavne reforme. Države takođe mogu da ratifikuju odredbe Povelje kojima nisu pristupile prilikom potpisivanja ugovora, a mogu i da preduzmu potrebne korake da potpišu i/ili ratifikuju Dodatni protokol uz Povelju o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

## **Napredne procedure za poboljšani monitoring**

Tokom 2010. godine, u okviru procesa reformi, Kongres je usvojio pravila kojima se uređuje organizacija njegovih postupaka monitoringa (Rezolucija 307 (2010)), revidirana 2013. godine (Rezolucija 307 (2010) REV2).

Da bi doveo do poboljšanja kvaliteta svog monitoringa, Kongres je odlučio da:

- obavlja redovniji i sistematičniji monitoring država koje su potpisale i ratifikovale Povelju (otprilike svakih 5 godina) i uvede strog i konzistentan metod imenovanja izvjestilaca da bi obezbijedio potpunu nepristrasnost delegacije zadužene za monitoring;
- dopuni ovaj proces procedurom post-monitoringa na osnovu političkog dijaloga sa nacionalnim vlastima tako da predloži, zajedno sa državom na koju se to odnosi, najprikladnija rješenja problema koje je delegacija identifikovala i da obezbijedi brzu i djelotvornu implementaciju preporuka koje je dao Kongres u „mapi puta“ koja je predata vladi.

Na ovaj način Kongres, na lokalnom i regionalnom nivou, doprinosi postizanju temeljnih ciljeva Savjeta Evrope – jačanju



demokratije – u kontekstu Povelje o lokalnoj samoupravi i Dodatnog protokola uz Povelju o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

**Evropska Povelja  
o lokalnoj samoupravi**

**Strazbur, 15. oktobar 1985. godine**



## **Preambula**

Države članice Savjeta Evrope, potpisnice ove Povelje,

imajući u vidu da je cilj Savjeta Evrope da se postigne veće jedinstvo njegovih članica radi zaštite i ostvarivanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasljeđe;

Imajući u vidu da su među metodama za postizanje ovog cilja i sporazumi na administrativnom planu;

Imajući u vidu da lokalne vlasti predstavljaju jedan od najznačajnijih temelja svakog demokratskog sistema;

Imajući u vidu da je pravo građana da učestvuju u obavljanju javnih poslova jedan od demokratskih principa zajednički svim državama članicama Savjeta Evrope;

Imajući u vidu da se ovo pravo najneposrednije može ostvarivati na lokalnom nivou;

Uvjerene da lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbijede upravu koja je i efikasna i bliska građanima;

Svjesne da očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim državama predstavlja značajan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizacije vlasti;

Potvrđujući da to podrazumijeva postojanje lokalnih vlasti sa demokratski konstituisanim organima odlučivanja i velikim stepenom autonomije u pogledu njihovih nadležnosti, načinima i sredstvima kojima vrše te nadležnosti i za to potrebnim resursima;

saglasile su se o sljedećem:

## **Član 1**

Države potpisnice obavezuju se na poštovanje sljedećih članova na način i u mjeri koji su propisan članom 12 ove Povelje.

## **Dio I**

### **Član 2 – Ustavni i zakonski osnovi lokalne samouprave**

Načelo lokalne samouprave priznaje se u domaćem zakonodavstvu, i kada je to praktično moguće u Ustavu.

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

1. Lokalna samouprava predstavlja pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i rukovode značajnim dijelom javnih poslova iz sopstvene nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva.
2. Ovo pravo ostvaruje se putem savjeta ili skupština, sastavljenih od članova slobodno izabranih tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati njima odgovorne izvršne organe. Ova odredba ni na koji način ne utiče na mogućnost postojanja skupština građana, referendumu ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća građana kada je to dozvoljeno pisanim zakonskim instrumentom.

### **Član 4 – Djelokrug lokalne samouprave**

1. Osnovna ovlašćenja i nadležnosti lokalnih vlasti propisuju se ustavom ili pisanim zakonskim instrumentom. Međutim,

ova odredba ne sprečava da se lokalnim vlastima prenesu ovlašćenja i nadležnosti za posebne svrhe u skladu sa zakonom.

2. Lokalne vlasti, u zakonskim okviruima, imaju punu slobodu da preduzmu inicijativu u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihovih nadležnosti niti dodijeljeno nekoj drugoj instanci.

3. Javne poslove generalno vrše, ako je moguće, oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Prilikom prenošenja poslova nekom drugom organu treba uzeti u obzir obim i prirodu posla i zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti.

4. Ovlašćenja data lokalnim vlastima po pravilu su puna i ekskluzivna. Njih ne smije podrivati ili ograničiti neki drugi centralni ili regionalni organ, osim kako je predviđeno zakonom.

5. Kada im ovlašćenja prenesu centralne ili regionalne vlasti, lokalne vlasti, moraju, u što je moguće većoj mjeri, imati slobodu da prilagode vršenje tih ovlašćenja lokalnim uslovima.

6. Lokalne vlasti moraju se, u mjeri u kojoj je to moguće, blagovremeno i na odgovarajući način konsultovati prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču.

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

Promjene granica teritorije lokalnih vlasti ne smiju se vršiti bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se te promjene tiču, po mogućnosti putem referenduma kada je to dozvoljeno zakonom.

## **Član 6 – Odgovarajuća organizacija uprave i sredstva za obavljanje poslova lokalnih vlasti**

1. Ne dovodeći u pitanje opštije zakonske odredbe, lokalne vlasti mogu da odrede svoju unutrašnju organizaciju uprave da bi je prilagodili lokalnim potrebama i obezbijedili djelotvorno upravljanje.
2. Uslovi rada zaposlenih u lokalnim organima vlasti moraju omogućavati zapošljavanje kvalitetnih kadrova na osnovu pokazanih rezultata i stručnosti; i sa tim ciljem se moraju obezbijediti adekvatne mogućnosti za edukaciju, nagradu i napredovanje.

## **Član 7 – Uslovi vršenja nadležnosti na lokalnom nivou**

1. Uslovi pod kojima rade predstavnici izabrani na lokalnom nivou moraju obezbjeđivati slobodno obavljanje njihovih funkcija.
2. Oni moraju omogućavati odgovarajuću finansijsku nadoknadu troškova nastalih u vršenju predmetne funkcije, te, kada je to odgovarajuće, nadoknadu za gubitak zarade ili nagradu za obavljeni rad i odgovarajuću socijalnu zaštitu.
3. Sve funkcije i aktivnosti za koje se smatra da su nespojive sa obavljanjem izbornom funkcije na lokalnom nivou utvrđuju se zakonom ili osnovnim pravnim načelima.

## **Član 8 – Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti**

1. Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti samo u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili zakonom.

2. Svaki upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti po pravilu će imati za cilj samo da obezbijedi usklađenost sa zakonom i ustavnim načelima. Međutim, viši nivoi vlasti mogu vršiti upravni nadzor u pogledu cjelishodnosti vršenja poslova prenesenih lokalnim vlastima.

3. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vrši se na način koji obezbjeđuje da je intervencija kontrolnog organa proporcionalna značaju interesa koji se štiti.

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

1. U okviru nacionalne ekonomske politike lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuća sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlašćenja.

2. Finansijska sredstva lokalnih vlasti moraju biti srazmjerna nadležnostima koje su predviđene ustavom i zakonom.

3. Dio finansijskih sredstava lokalnih vlasti mora poticati od lokalnih poreza i такси čiju visinu lokalne vlasti mogu da odrede u zakonskim okvirima.

4. Finansijski sistemi koji predstavljaju osnov za sredstva kojima raspoložu lokalne vlasti moraju biti dovoljno raznovrsni i prilagodljivi kako bi omogućili što bolji sklad sa stvarnim promjenama troškova vršenja poslova lokalnih vlasti.

5. Zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti iziskuje uspostavljanje postupaka finansijskog izjednačavanja ili sličnih mjera koje su osmišljene kako bi se ispravile posljedice neravnomjerne raspodjele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja koje moraju izmiriti. Takvi postupci



ili mjere ne umanjuju slobodu odlučivanja koju mogu imati lokalne vlasti u okviru sopstvenih nadležnosti.

6. Lokalne vlasti moraju se na odgovarajući način konsultovati o tome kako da im se dodjeljuju preraspoređena sredstva.

7. Kolikogod je to moguće, subvencije lokalnim vlastima neće biti posebno namijenjene finansiraju određenih konkretnih projekata. Davanje subvencija ne ukida osnovnu slobodu lokalnih vlasti da slobodno donose odluke o politici u okviru svoje nadležnosti.

8. Radi zaduživanja za kapitalne investicije, lokalne vlasti imaju pristup domaćem tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti.

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

1. U vršenju svojih ovlašćenja, lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju i da, u okviru zakona, formiraju konzorcijume sa drugim lokalnim vlastima u cilju vršenja poslova od zajedničkog interesa.

2. U svakoj državi mora biti priznato pravo lokalnih vlasti da se udružuju radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj asocijaciji lokalnih vlasti.

3. Lokalne vlasti imaju pravo, pod uslovima koji su predviđeni zakonom, da sarađuju sa odgovarajućim lokalnim vlastima u drugim državama.

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

Lokalne vlasti imaju pravo da se obrate sudu kako bi obezbijedili slobodno vršenje svojih ovlašćenja i poštovanje načela lokalne samouprave pohranjenih u ustavu ili domaćem zakonodavstvu.

## **Dio II – Ostale odredbe**

### **Član 12 – Obaveze**

1. Svaka država potpisnica obavezuje se na poštovanje najmanje dvadeset stavova Dijela I Povelje, od kojih najmanje deset mora biti izabrano među sljedećim stavovima

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

2. Prilikom deponovanja instrumenata potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja, svaka država potpisnica obavještava Generalnog sekretara Savjeta Evrope o stavovima koje je odabrala u skladu sa odredbama stava 1 ovog člana.

3. Svaka država potpisnica može, u bilo kom trenutku nakon toga, obavijestiti Generalnog sekretara da će poštovati bilo koji stav ove povelje koji nije ranije prihvatila po stavu 1 ovog člana. Ovakvo naknadno preuzimanje obaveze smatra se sastavnim dijelom potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja

države potpisnice koja je dala takvo obavještenje i ima isto dejstvo od prvog dana mjeseca koji uslijedi nakon isteka tri mjeseca od datuma na koji je Generalni sekretar primio dato obavještenje.

### **Član 13 – Vlasti na koje se primjenjuje Povelja**

Načela lokalne samouprave sadržana u ovoj Povelji primjenjuju se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje na teritoriji države potpisnice. Međutim, svaka država potpisnica može, prilikom deponovanja instrumenata potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja, odrediti kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namjerava da ograniči područje djelovanja Povelje ili koje namjerava da isključi iz njega. Ona može da uključi i druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti u područje djelovanja Povelje naknadnim obavještenjem Generalnom sekretaru Savjeta Evrope.

### **Član 14 – Pružanje informacija**

Svaka država potpisnica prosljediće Generalnom sekretaru Savjeta Evrope sve relevantne informacije o zakonskim odredbama i drugim mjerama koje preduzima radi usklađivanja sa odredbama ove Povelje.

## **Dio III**

### **Član 15 – Potpis, potvrđivanje i stupanje na snagu**

1. Ova povelja otvorena je za potpis svim državama članicama Savjeta Evrope. Ona mora biti potvrđena, prihvaćena ili joj se mora pristupiti. Instrumenti potvrđivanja, prihvatanja

ili pristupanja deponuju se kod Generalnog sekretara Savjeta Evrope.

2. Ova povelja stupa na snagu prvog dana mjeseca koji uslijedi nakon isteka tri mjeseca od datuma na koji četiri države članice Savjeta Evrope izraze svoju saglasnost da poštuju Povelju u skladu sa odredbama prethodnog stava.

3. Za sve države članice koje naknadno izraze svju saglasnost da poštuju Povelju, ona stupa na snagu prvog dana mjeseca koji uslijedi nakon isteka tri mjeseca od datuma deponovanja instrumenta potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja.

## **Član 16 – Teritorijalna klauzula**

1. Svaka država može u vrijeme potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenata potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja, precizirati teritoriju ili teritorije na koje se primjenjuje ova Povelja.

2. Svaka država može u bilo kom trenutku nakon toga, izjavom koju će uputiti Generalnom sekrateru Savjeta Evrope, proširiti primjenu ove povelje na bilo koju teritoriju navedenu u toj izjavi. U odnosu na tu teritoriju Povelja stupa na snagu prvog dana mjeseca koji uslijedi nakon isteka tri mjeseca od kada Generalni sekretar primi tu izjavu.

3. Svaka izjava data po dva prethodna stava može, u odnosu na bilo koju teritoriju koja se u njoj precizira, da se povuče obavještenjem koje će se uputiti Generalnom sekretaru. To povlačenje stupa na snagu prvog dana mjeseca koji uslijedi po isteku šest mjeseci od datuma na koji Generalni sekretar primi to obavještenje.

## **Član 17 – Otkazivanje**

1. Svaka država potpisnica može da otkáže ovu Povelju u bilo kom trenutku nakon isteka pet godina od datuma na koji je Povelja za nju stupila na snagu. Obavještenje o tome mora se dostaviti Generalnom sekretaru Savjeta Evrope šest mjeseci unaprijed. Takvo otkazivanje ne utiče na važenje Povelje za druge države potpisnice, pod uslovom da u svakom trenutku postoji najmanje četiri države potpisnice.
2. Svaka država potpisnica može, u skladu sa odredbama prethodog stava, otkazati svaki stav Dijela I Povelje koji je prihvatila, pod uslovom da ostane vezana brojem i vrstom stavova koji su propisani članom 12, stav 1. Smatra se da je svaka država potpisnica koja, po otkazivanju nekog stava, više ne ispunjava uslove člana 12, stav 1, otkazala i samu povelju.

## **Član 18 – Obavještenja**

Generalni sekretar Savjeta Evrope obavještava sve države članice Savjeta Evrope o:

- a. svakom potpisu;
- b. deponovanju svakog instrumenta potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja;
- c. svakom datumu stupanja na snagu ove Povelje po članu 15;
- d. svakom obavještenju koje primi u okviru primjene odredaba člana 12 stavovi 2 i 3;
- e. svakom obavještenju koje primi u okviru primjene odredaba člana 13;

- f. svakom drugom aktu, obavještenju ili saopštenju koje se odnosi na ovu povelju.

U potvrdu čega su dolje potpisani, propisno ovlašćeni za to, potpisali ovu Povelju.

Sačinjeno u Strazburu na dan 15. oktobra 1985. godine na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta jednako mjerodavna, u jednom primjerku koji se deponuje u arhiv Savjeta Evrope. Generalni sekretar Savjeta Evrope šalje ovjerene kopije svakoj državi članici Savjeta Evrope.



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

**Utreht, 16.XI.2009. godine**





## **Preambula**

Države članice Savjeta Evrope, potpisnice ovog Dodatnog Protokola uz Evropsku Povelju o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Povelja, ETS, broj 122),

Imajući u vidu da je cilj Savjeta Evrope postizanje većeg jedinstva između njegovih članica radi očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji su njihova zajednička baština;

Imajući u vidu da je pravo učešća u vršenju javnih poslova jedan od demokratskih principa koji dijele sve države članice Savjeta Evrope;

Imajući u vidu da je napredak u državama članicama pokazao izuzetnu važnost ovog principa za lokalnu samoupravu;

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

Imajući u vidu Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima usvojenu od strane Komiteta ministara 27. novembra 2008. godine;

Imajući u vidu takođe i Deklaraciju i Akcioni plan usvojene na trećem samitu šefova država i vlada Savjeta Evrope (Varšava, 17 - 17. maj 2005. godine),

saglasile su se o sljedećem:

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

1. Države potpisnice obezbjeđuju svakome u okviru njihove nadležnosti pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti.
2. Pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti označava pravo da se pokušaju utvrditi ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti ili da se utiče na vršenje ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti.
3. Zakonom se obezbjeđuju sredstva u cilju olakšavanja ostvarivanja ovog prava. Bez nepravedne diskriminacije protiv bilo koje osobe ili grupe, zakon može da obezbijedi posebne mjere za različite okolnosti ili kategorije lica. U skladu sa ustavnim i/ili međunarodnim obavezama države potpisnice, zakon može, naročito, da obezbijedi mjere koje su posebno ograničene na birače.
  - 4.1. Svaka od država potpisnica zakonom priznaje pravo državljana potpisnice da, kao birači ili kandidati, učestvuju u izborima članova savjeta ili skupština lokalnih vlasti u lokalnoj zajednici u kojoj imaju prebivalište.
  - 4.2. Zakon takođe priznaje to pravo učešća drugim licima u slučaju kada država potpisnica tako odluči, u skladu sa svojim ustavnim poretkom ili kada je to u skladu sa međunarodnim obavezama države potpisnice.
- 5.1. Sve formalnosti, uslovi ili ograničenja u uživanju prava na učešće u poslovima lokalne vlasti propisuju se zakonom i usklađuju sa međunarodnim pravnim obavezama države potpisnice.
- 5.2. Zakonom se propisuju formalnosti, uslovi i ograničenja koja su neophodna da bi se osiguralo da ostvarivanje prava

na učešće neće ugroziti etički integritet i transparentnost pri vršenju ovlaštenja i odgovornosti lokalnih vlasti.

5.3. Ostale formalnosti, uslovi ili ograničenja moraju biti neophodni za funkcionisanje djelotvorne političke demokratije, za održavanje javne bezbjednosti u demokratskom društvu, ili da bi država potpisnica ispunila zahtjeve po osnovu svojih međunarodnih pravnih obaveza.

## **Član 2 – Sprovođenje mjera radi obezbjeđenja prava na učešće**

1. Države potpisnice preduzimaju sve mjere koje su neophodne da bi se ostvarilo pravo na učešće u vršenju poslova lokalnih vlasti.
2. Ove mjere za vršenje prava na učešće uključuju:
  - i. osnaživanje lokalnih vlasti kako bi omogućile, promovisale i olakšale ostvarivanje prava na učešće definisano ovim Protokolom;
  - ii. obezbjeđivanje uvođenja:
    - a. procedura za uključivanje ljudi, koje mogu uključiti i konsultativne procese, lokalne referendume i peticije i, tamo gdje lokalne vlasti imaju veliki broj stanovnika i/ili pokrivaju veliko geografsko područje, mjere za uključivanje ljudi na nivou koji je njima blizak;
    - b. procedura za pristup zvaničnim dokumentima u posjedu lokalnih vlasti, u skladu sa ustavnim poretkom i međunarodnim pravnim obavezama države potpisnice;

- c. mjera za zadovoljavanje potreba onih kategorija lica koje se suočavaju sa posebnim preprekama za učešće; i
  - d. mehanizama i procedura za rješavanje i davanje odgovora na primjedbe i sugestije koje se odnose na funkcionisanje lokalnih vlasti i lokalnih javni službi;
- iii. podsticanje korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija u pravcu promocije i ostvarivanja prava na učešće definisano ovim Protokolom.
3. Procedure, mjere i mehanizmi mogu se razlikovati za različite kategorije lokalnih vlasti, uzimajući u obzir njihovu veličinu i nadležnosti.
4. U planiranju i procesu donošenja odluka koje se odnose na mjere koje će biti preduzete u pogledu obezbjeđenja prava na učešće u poslovima lokalnih vlasti, lokalne vlasti biće konsultovane onoliko koliko je moguće, blagovremeno i na odgovarajući način.

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

Protokol se odnosi na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje u okviru teritorije države potpisnice. Međutim, svaka država može, prilikom deponovanja svog instrumenta potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja, navesti kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje namjerava da ograniči područje djelovanja Protokola ili koje planira da isključi iz njega. Takođe može, u narednom periodu, da uključi druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti u područje djelovanja

ovog Protokola putem naknadnog obavještenja upućenog Generalnom sekretaru Savjeta Evrope.

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

1. Svaka država može u vrijeme potpisivanja ili deponovanja svog instrumenta potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja, naznačiti teritoriju ili teritorije na koje će se ovaj Protokol primjenjivati.

2. Svaka država može, u bilo koje vrijeme nakon toga, u vidu izjave upućene Generalnom sekretaru Savjeta Evrope, proširiti oblast dejlovanja ovog Protokola na svaku drugu teritoriju koja bude naznačena u izjavi. U odnosu na tu teritoriju, Protokol stupa na snagu prvog dana mjeseca nakon isteka roka od tri mjeseca poslije datuma prijema takve izjave od strane Generalnog sekretara.

3. Svaka izjava data u skladu sa dva prethodna satava može u vezi sa svakom teritorijom naznačenom u takvoj izjavi da se povuče obavještenjem upućenim Generalnom sekretaru Savjeta Evrope. Povlačenje će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od šest mjeseci poslije datuma prijema takvog obavještenja od strane Genealnog Sekretara.

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

1. Ovaj Protokol će biti otvoren za potpis državama članicama Savjeta Evrope koje su potpisnice Povelje. On podliježe potvrđivanju, pristupanju ili prihvatanju. Država članica Savjeta Evrope ne može da potvrdi, pristupi ili prihvati ovaj Protokol, ako nije istovremeno ili prethodno potvrdila, pristupila ili prihvatila Povelju. Instrumenti potvrđivanja,

pristupanja ili prihvatanja deponuju se kod Generalnog sekretara Savjeta Evrope.

2. Ovaj Protokol stupa na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od tri mjeseca poslije datuma na koji je osam država članica Savjeta Evrope izrazilo svoju saglasnost da se obavezuju na poštovanje Protokola saglasno odredbama stava 1.

3. U odnosu na bilo koju državu članicu koja naknadno izrazi svoj pristanak da bude obavezana ovim Protokolom, isti stupa na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od tri mjeseca od deponovanja instrumenta potvrđivanja, pristupanja ili prihvatanja.

## **Član 6 – Otkazivanje**

1. Svaka država članica može u bilo kom trenutku otkazati ovaj Protokol obavještenjem upućenom Generalnom sekretaru Savjeta Evrope.

2. Ovakvo otkazivanje stupa na snagu prvog dana u mjesecu nakon isteka roka od šest mjeseci od dana prijema obavještenja od strane Generalnog sekretara.

## **Član 7 – Obavještenja**

Generalni sekretar Savjet Evrope obavijestit će države članice Savjeta Evrope o:

- a. svakom potpisivanju;
- b. deponovanju svakog instrumenta ratifikacije, pristupanja ili prihvatanja;

- c. svakom datumu stupanja na snagu ovog Protokola saglasno članu 5;
- d. svakom obaavještenju primljenom u vezi sa primjenom odredbi člana 3;
- e. svakom drugom aktu, obavještenju ili komunikaciji koji se odnose na ovaj Protokol.

U potvrdu čega dolje potpisani, propisno ovlašćeni, potpisuju ovaj Protokol.

Sačinjeno u Utrehtu, 16. novembra 2009. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta podjednako vjerodostojna, u jednom primjerku koji se deponuje u arhivi Savjeta Evrope. Generalni sekretar Savjeta Evrope dostaviće ovjerene kopije svakoj državi članici Savjeta Evrope.





# **Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi**

## **Obrazloženje**



I. Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi sačinio je u okviru Savjeta Evrope komitet eksperata vlada po ovlašćenju Upravnog odbora za regionalna i opštinska pitanja na osnovu nacрта koji je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Povelja je otvorena za potpis državama članicama Savjeta Evrope od 15. oktobra 1985. godine.

II Ova publikacija sadrži tekst obrazloženja koji je pripremljen na osnovu diskusija odbora i predat Komitetu ministara Savjeta Evrope. Ovo obrazloženje ne nudi autoritativno tumačenje teksta Povelje, iako može da olakša razumijevanje njenih odredbi.

# Obrazloženje

## A. Istorija Povelje

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja kulminaciju niza inicijativa i višegodišnjih rasprava u Savjetu Evrope.

Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi putem dokumenta u kome će se naći načela koja prihvataju sve demokratske države u Evropi dugo je bila ambicija u krugovima lokalne uprave. Štaviše, u ranoj je fazi prepoznato da takav tekst treba da ima za cilj da obezbijedi da ga poštuju oni čije su radnje od najvećeg značaja za odbranu lokalne autonomije, dakle, vlade.

Savjet Evrope, kao zaštnik ljudskih prava i načela demokratskog upravljanja, predstavljao je prirodni okvir za pripremu i usvajanje takvog instrumenta; tim prije što je još 1957. godine pokazao da cijeni značaj lokalnih vlasti uspostavljajući za njih reprezentativan organ na nivou Evrope koji je prerastao u Stalnu konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (Stalna konferencija).<sup>1</sup>

I upravo je Stalna konferencija u svojoj Rezoluciji 64 (1968) predložila da se sačini Deklaracija načela lokalne autonomije i pozvala Komitet ministara Savjeta Evrope da je usvoji. Ovu je inicijativu podržala Konsultativna skupština, koja je u svojoj Preporuci 615 (1970) iznijela pred Komitet ministara tekst koji se u najvećoj mjeri bazirao na tekstu koji je pripremila Stalna konferencija i koji su zajednički pripremila ova dva tijela.

---

1. Od 14. januara 1994. godine Stalna konferencija prerasla je u Kongres Lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE*), čime je prepoznat njen politički značaj.

Predložena deklaracija je, međutim, bila previše uopštena i sveobuhvatna da bi se na osnovu nje moglo preduzeti neko konkretnije djelovanje.

Nova inicijativa Stalne konferencije do koje je došlo 1981. godine stoga se bazirala fleksibilnijem pristupu. Ali zauzet je i stav da neobavezujuća deklaracija načela ne može biti dovoljna s obzirom na važnost lokalne autonomije i na prirodu opasnosti kojima je ona izložena. Umjesto toga, od vlada se mora tražiti da preuzmu određene obaveze. Morala se uključiti neophodna fleksibilnost da bi se mogle uzeti u obzir razlike između ustavnih uređenja država i tradicija u oblasti uprave, ali ne putem pretjeranog razvodnjavanja uslova koji bi se propisali ovim novim instrumentima, već tako što će se vladama omogućiti određeni stepen slobode u izboru odredbi koje će za njih biti obavezujuće.

Logični rezultat ovog pristupa bio je što je Komitetu ministara, u Rezoluciji Stalne konferencije 126 (1981), ponuđen nacrt Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sa zahtjevom da ona bude usvojena i da ima status evropske konvencije.

Komitet ministara odlučio je da prenese prijedloge Stalne konferencije Upravnom odboru za regionalne i opštinske poslove (CDRM) kako bi se o njima raspravljalo na 5. Konferenciji evropskih ministara nadležnih za lokalnu upravu (Lugano, 5 - 7. 1982. godine). U njihovim zaključcima, ministri koji su prisustvovali konferenciji u Luganu izrazili su da

"...smatraju da nacrt povelje predstavlja važan korak ka definisanju načela lokalne autonomije, konstatujući ipak rezerve nekih od ministara u odnosu na potrebu da povelja postoji u formi obavezujuće konvencije i u odnosu na neke aspekte sadržaja povelje;

traže od Komiteta ministara Savjeta Evrope da naloži Upravnom odboru za regionalne i opštinske poslove da u kontaktima sa Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope napravi neophodne promjene u nacrtu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u skladu sa komentarima o formi i sadržini koji su dati kokom konferencije, tako da im povelja može biti predana na odobrenje na njihovoj narednoj konferenciji...”

Komite ministara dao je nalog Upravnom odboru za regionalne i opštinske poslove, koji je nakon toga izvršio temeljitu reviziju nacrtu povelje. Predstavnici Stalne konferencije regionalnih i lokalnih vlasti učestvovali su u raspravama o realizaciji zaključaka Konferencije iz Lugana.

Tekst nacrtu Povelje koji je revidirao Upravni odbor za regionalne i opštinske poslove konačno je predat na 6. Konferenciji evropskih ministara nadležnih za lokalnu upravu održanoj u Rimu od 6. do 8. novembra 1984. godine. Nakon analize ovog teksta, ministri su se jednoglasno saglasili sa načelima Povelje. Što se tiče pravnog oblika Povelje, većina ministara odlučila se za formu konvencije.

Uzevši u obzir mišljenja Savjetodavne skupštine i Rimske ministarske konferencije, Komitet ministara usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi u formi konvencije u junu 1985. godine. Kako bi se istakao značaj činjenice da je inicijativa za Povelju prvobitno došla od Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, odlučeno je da ona bude otvorena za potpis 15. oktobra 1985. godine prilikom 20. plenarnog zasjedanja Stalne konferencije.

## **B. Opšti komentari**

Svrha Evropske povelje o lokalnoj samoupravi jeste da se ispravi nepostojanje zajedničkih evropskih standarda za mjerenje i

zaštitu prava lokalnih vlasti, koje su najbliži građaninu i koje mu daju mogućnost da djelotvorno učestvuje u donošenju odluka koje utiču na njegovo svakodnevno okruženje.

Poveljom se strane potpisnice obavezuju na primjenu osnovnih pravila kojima se garantuje politička, administrativna i finansijska nezavisnost lokalnih vlasti. Ona je tako, na evropskom nivou, dokaz političke volje da se na svim nivoima teritorijalne uprave suštinski primjenjuju načela koja se štite od osnivanja Savjeta Evrope, čija je uloga očuvanje demokratske savjesti Evrope i zaštita ljudskih prava u najširem smislu. I ona zaista otjelovljava ubjeđenje da se stepen samouprave koju uživaju lokalne vlasti može smatrati pokazateljem istinske demokratije.

Povelja se sastoji iz tri dijela. Prvi dio sadrži materijalne odredbe kojima se postavljaju principi lokalne samouprave. Tu se precizira potreba za ustavnim i zakonskim utemeljenjem lokalne samouprave, i definiše se koncept i utvrđuju načela kojima se uređuje priroda i obim ovlašćenja lokalnih vlasti. Dalji tekst bavi se zaštitom granica lokalnih vlasti, obezbjeđujući da one imaju autonomiju administrativnih struktura i pristup stručnim kadrovima i definisanju uslova za izabrane funkcije na lokalnom nivou. Dva najvažnija člana imaju za cilj da ograniče upravni nadzor nad aktivnostima lokalnih vlasti i da obezbijede da one raspolažu adekvatnim finansijskim sredstvima pod uslovima koji ne narušavaju njihovu osnovnu autonomiju. Preostale odredbe ovog dijela bave se pravom lokalnih vlasti da sarađuju i formiraju udruženja, te pravom lokalne samouprave da se zaštiti sudskim putem.

Dio II sadrži razne odredbe koje se odnose na obim obaveza koje preuzimaju strane potpisnice Povelje. U skladu sa namjerom da se obezbijedi razumna ravnoteža između zaštite



suštinskih načela i fleksibilnosti koja je potrebna da bi se mogle uzeti u obzir pravne i institucionalne specifičnosti različitih država članica, ovaj dio Povelje omogućava stranama potpisnicama da isključe određene odredbe Povelje i da se ne smatraju obaveznima da te odredbe poštuju. Ovaj dio tako predstavlja kompromis između priznavanja činjenice da lokalna samouprava utiče na strukturu i organizaciju same države, što je osnovno pitanje upravljanja, s jedne strane i cilja zaštite minimalnih osnovnih načela koja treba da poštuje svaki demokratski sistem lokalne uprave s druge strane. Štaviše, obaveze strana potpisnica mogu se naknadno povećati, kadgod se uklone relevantne prepreke.

Potencijalno se principi lokalne samouprave predviđeni u Povelji primjenjuju na sve nivoe i kategorije lokalnih vlasti u svakoj državi članici, a takođe i *mutatis mutandis*, na teritorijalne vlasti na regionalnom nivou. Međutim, da bi se uzeli u obzir posebni slučajevi, stranama potpisnicama je dozvoljeno da isključe određene kategorije vlasti iz područja djelovanja Povelje.

Povelja ne predviđa institucionalizovani sistem kontrole njene primjene, osim obaveze strana potpisnica da dostavljaju sve relevantne informacije koje se odnose na zakonodavstvo ili druge mjere koje se preduzimaju kako bi se postupalo u skladu sa Poveljom. Razmatralo se čak i uspostavljanje međunarodnog sistema nadzora koji bi bio analogan takvom sistemu za Evropsku socijalnu povelju. Međutim smatralo se da je moguće da se to obezbijedi bez složenih nadzornih mehanizama, pošto pristupstvo Stalne konferencije regionalnih i lokalnih vlasti u Savjetu Evrope sa direktnim pristupom Komitetu ministara

može da obezbijedi adekvatnu političku kontrolu poštovanja uslova propisanih Poveljom.

Posljednji dio teksta sadrži završne odredbe koje su u skladu sa odredbama koje se obično koriste u konvencijama sačinjenim pod okriljem Savjeta Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi prvi je multilateralni pravni instrument kojim se definišu i štite načela lokalne autonomije, jednog od stubova demokratije čija je zaštita i razvoj funkcija Savjeta Evrope. Stoga se možemo nadati da će ona dati značajan doprinos zaštiti i unapređenju zajedničkih evropskih vrijednosti.

## **C. Komentar odredbi Povelje**

### *Preambula*

Preambula nudi mogućnost da se iznesu osnovne premise koje predstavljaju osnov Povelje. To su, u suštini:

- suštinski doprinos lokalne samouprave demokratiji, djelotvornoj administraciji i decentralizaciji vlasti;
- važna uloga lokalnih vlasti u izgradnji Evrope;
- potreba da lokalne vlasti budu demokratski konstituisane i da uživaju široku autonomiju.

### *Član 1*

U članu 1 izražava se opšta obaveza strana potpisnica da poštuju načela lokalne samouprave predviđena Dijelom I Povelje (članovi 2-11) u mjeri u kojoj je to propisano članom 12.

## Član 2

Ovim članom predviđa se da princip lokalne samouprave mora da bude pohranjen u pisanom zakonskom instrumentu.

S obzirom na značaj ovog principa, dalje je poželjno da se to može postići tako što će se princip lokalne samouprave uključiti u osnovni tekst kojim se uređuje organizacija države, tj. u ustav. Međutim, priznaje se da, u onim zemljama u kojima postupak za izmjenu ustava iziskuje saglasnost posebne većine u zakonodavnom organu ili saglasnost čitavog stanovništva na referendumu, može biti nemoguće da se ta država obaveže na to da će načelo lokalne samouprave pohraniti u ustavu. Takođe se priznaje da se države koje nemaju pisani ustav, već se ustav nalazi u raznim dokumentima i izvorima mogu suočiti sa posebnim teškoćama, ili situacija može biti takva da ne mogu da preuzmu ovu obavezu.

Takođe se mora uzeti u obzir činjenica da u federalnim državama lokalne vlasti mogu da uređuju države u federaciji, a ne centralna vlada federalne države. Za federalne države ova Povelja ni na koji način ne utiče na podjelu ovlašćenja i odgovornosti između federalne države i država u federaciji.

## Član 3

Ovim se članom definišu suštinske karakteristike lokalne samouprave i navodi se kako ih treba razumjeti kao ciljeve Povelje.

### Stav 1

Pojam "sposobnost" izražava ideju da uz zakonska prava da se urede određeni pravni poslovi i da se njima upravlja moraju doći i sredstva da se to može djelotvorno raditi. Uključivanje

fraze "u zakonskim okvirima" priznaje činjenicu da ovo pravo i sposobnost mogu detaljnije da se urede u zakonodavstvu.

"Iz sopstvene nadležnosti" naglašava da lokalne vlasti ne treba da se ograniče samo na to da djeluju u ime viših vlasti.

Nije moguće precizno definisati koje poslove lokalne vlasti treba da imaju pravo da regulišu i vode. Izrazi kao što su "lokalni poslovi" i "sopstveni poslovi" odbačeni su kao previše nejasni i preteški za tumačenje. Velike su razlike između tradicija država članica kada je riječ o poslovima koji se smatraju rezervisanim za lokalne vlasti. Zapravo većina poslova ima i lokalnih i nacionalnih implikacija i odgovornost za njih može da bude različita od zemlje do zemlje i tokom vremena i možda čak može da bude zajednička različitim nivoima vlade. Ograničavanje lokalnih vlasti na pitanja koja nemaju širih implikacija dovela bi do rizika da se njihova uloga marginalizuje. S druge strane, prihvaćeno je da će države htjeti da u rukama centralne vlade zadrže određene funkcije, kao što je nacionalna odbrana. Namjera Povelje je da kaže lokalne vlasti treba da imaju širok djelokrug nadležnosti koje mogu da se obavljaju na lokalnom nivou. Definicija ovih nadležnosti predmet je člana 4.

## *Stav 2*

Pravo na samoupravu moraju ostvarivati demokratsko konstituisane vlasti: Ovo načelo je u skladu sa značajem koji Savjet Evrope daje demokratskim oblicima vlasti.

Ovo pravo obično podrazumijeva predstavničku skupštinu sa ili bez izvršnih organa koji su joj podređeni, ali takođe je predviđena mogućnost direktne demokratije gdje je to predviđeno zakonom.

## Član 4

Kako je objašnjeno u komentarima o članu 3, nije moguće, niti bi bilo prikladno, da se pokuša dati iscrpna lista svih ovlašćenja i nadležnosti koje treba da pripadaju lokalnim vlastima u Evropi. Međutim, u ovom se članu iznose opšta načela na kojima treba da se baziraju nadležnosti lokalnih vlasti i priroda njihovih ovlašćenja.

### Stav 1

Pošto je priroda nadležnosti lokalnih vlasti od temeljnog značaja za stvarno funkcionisanje lokalne samouprave, u interesu je jasnoće i pravne sigurnosti da nadležnosti ne treba da im se dodjeljuju *ad hoc*, već treba da imaju dovoljno čvrste osnove u zakonodavstvu. Obično nadležnosti treba da se prenesu ustavom ili zakonom usvojenim u parlamentu. Međutim, bez obzira na to što se koristi riječ "zakon" u ovom stavu, prepoznaje se da u određenim zemljama može biti poželjno radi efikasnosti da parlament prenese neka od ovlašćenja za povjeravanje posebnih nadležnosti lokalnoj samoupravi, naročito kada je riječ o detaljima ili pitanjima koje je potrebno implementirati zbog uputstava Evropske zajednice, s tim da parlament zadrži adekvatna ovlašćenja za nadzor nad korišćenjem prenesenih ovlašćenja. Nadalje, izuzetak je i slučaj država članica Evropske zajednice kada Regulative Zajednice (koje se, po članu 189 Ugovora iz Rima, primjenjuju neposredno) propisuju primjenu neke konkretne mjere na nekom određenom nivou uprave.

### Stav 2

Uz nadležnosti dodijeljene zakonom posebnim nivoima vlasti, javni organi mogu druge potrebe ili mogućnosti

djelovanja preuzeti na sopstvenu inicijativu. Kada takve oblasti djelovanja imaju lokalne implikacije i kada nisu isključene iz opšte nadležnosti koja se definiše u većini zemalja članica, za koncept lokalnih vlasti kao političkih subjekata koji djeluju po svom vlasitom pravu da unapređuju opštu dobrobit svojih stanovnika važno je da imaju pravo da u tim pitanjima realizuju svoje inicijative. Opšta pravila po kojima mogu da djeluju u takvim slučajevima mogu, međutim, da budu predviđena zakonom. U određenim državama članicama, međutim, lokalne vlasti moraju da imaju mogućnost da se pozovu na zakonska ovlašćenja za svoje djelovanje. U sistemu, čije je postojanje u toj mjeri obuhvaćeno članom 4 stav 2 lokalnim se vlastima može dati široka sloboda odlučivanja mimo njihovih konkretnih nadležnosti.

### *Stav 3*

U ovom se stavu artikuliše opšti princip da vršenje javnih nadležnosti treba da bude decentralizovano. Taj princip naveden je u nizu prilika u kontekstu Savjeta Evrope, a naročito u Zaključcima sa Lisabonske Konferencije evropskih ministara nadležnih za lokalnu upravu iz 1977. godine. To znači da, ukoliko priroda i dimenzije poslova nisu takve da iziskuju da se oni obavljaju u okviru većeg teritorijalnog područja, ili ako nema važnijih aspekata vezanih za efikasnost ili ekonomičnost, generalno gledano poslovi treba da se povjere nivou vlasti koji je na najnižem lokalnom nivou.

Ova odredba ne podrazumijeva, međutim, uslov da se funkcije sistematično decentralizuju lokalnim vlastima koje zbog svoje prirode i veličine mogu da obavljaju samo ograničeni broj poslova.

#### *Stav 4*

Ovaj se stav bavi problemom preklapanja nadležnosti. U interesu jasnoće i da bi se izbjegla tendencija ka progresivnom razvodnjavanju nadležnosti, ovlašćenja treba u normalnim situacijama da budu puna i ekskluzivna. Međutim, u određenim oblastima su potrebna dodatna djelovanja drugih nivoa vlasti i važno je da u tim slučajevima do intervencije centralnih ili regionalnih vlasti dolazi u skladu sa jasnim zakonodavnim odredbama.

#### *Stav 5*

Administrativne strukture lokalnih vlasti i njihovo poznavanje lokalnih uslova mogu da znače da su upravo lokalne vlasti odgovarajuća tijela za vršenje određenih funkcija za koje krajnja odgovornost pripada vlastima iznad nivoa lokalnih vlasti. Međutim, kako korišćenje ovakvog prenošenja ovlašćenja ne bi previše kršilo sferu nezavisnosti vlasti na lokalnom nivou, važno je da lokalne vlasti, kadgod je to moguće, mogu da uzmu u obzir lokalne okolnosti u vršenju prenesenih ovlašćenja. Jasno je, međutim, da kada je riječ o određenim funkcijama, kao što je na primjer izdavanje ličnih isprava, situacija može biti takva da zbog potrebe da propisi budu jednoobrazni nema prostora za slobodu odlučivanja na lokalnom nivou.

#### *Stav 6*

Dok se stavovi 1 do 5 bave pitanjima koje ulaze u područje djelovanja lokalnih vlasti, stav 6 se odnosi i na pitanja koja ulaze u područje djelovanja lokalnih vlasti i na ona pitanja koja su van njega, ali koja naročito utiču na njih. Tekst ovog stava predviđa da način i vrijeme konsultacija treba da budu takvi da lokalne vlasti imaju realnu mogućnost da izvrše uticaj, iako

se priznaje da izuzetne okolnosti mogu dovesti do toga da se prenebregne obaveza konsultovanja lokalnih vlasti, naročito u urgentnim slučajevima. Te konsultacije treba da se odvijaju neposredno sa vlastima kojih se situacija tiče ili posredno preko njihovih udruženja ako se situacija tiče više lokalnih vlasti.

### *Član 5*

Prijedlozi za promjene granica lokalnih vlasti, gdje su ekstremni slučajevi spajanja sa drugim vlastima, jasno su od temeljnog značaja za lokalne vlasti i građane kojima ona služi. Iako se u većini zemalja smatra nerealnim da se od lokalne zajednice očekuje da ima ovlašćenje da stavi veto na takve promjene, od suštinskog je značaja prethodno posredno ili neposredno konsultovanje lokalne zajednice. Moguće je da su referendumi forma koja bi obezbijedila odgovarajuću proceduru za takvo konsultovanje, ali u nizu zemalja ne postoje zakonske odredbe koje predviđaju referendum. Kada zakonske odredbe ne obavezuju na korišćenje referenduma, mogu se koristiti drugi oblici konsultovanja.

### *Član 6*

#### *Stav 1*

Tekst ovog stava ne bavi se opštim konstituisanjem lokalnih vlasti i njihovih skupština, već načinom na koji se organizuju administrativne usluge. Iako se zakonima na centralnom ili regionalnom nivou mogu propisati određena opšta načela za tu organizaciju, lokalne vlasti moraju da imaju mogućnost da organizuju svoje administrativne strukture na takav način da se uzmu u obzir lokalne okolnosti i efikasnost administracije. Prihvatljivo je postavljanje ograničenih posebnih uslova u zakonima na centralnom ili regionalnom nivou koji se odnose,



na primjer, na osnivanje određenih odbora ili oformljavanje određenih administrativnih radnih mjesta, ali to ne treba da bude rasprostranjeno u toj mjeri da dovodi do nametanja rigidne organizacione strukture.

### *Stav 2*

Uz odgovarajuće strukture upravljanja, za efikasnost i djelotvornost lokalnih vlasti od suštinskog je značaja da mogu da zaposle i zadrže kadar čiji kvalitet odgovara nadležnostima lokalnih vlasti. To jasno zavisi u velikoj mjeri od mogućnosti lokalnih vlasti da ponude dovoljno povoljne uslove za rad.

### *Član 7*

Ovaj član ima za cilj da obezbijedi da izabrani predstavnici ne mogu djelovanjem treće strane biti spriječeni da obavljaju svoje funkcije i da neke kategorije lica ne smiju pukim materijalnim pitanjima biti spriječene da se kandiduju za funkciju. Materijalna pitanja ovdje uključuju odgovarajuću finansijsku naknadu za izdatke koji nastanu zbog vršenja funkcije i, ako je prikladno, naknadu za gubitak zarade i naročito u slučaju odbornika izabranih na izvršne funkcije sa punim radnim vremenom, nagradu i odgovarajuću socijalnu zaštitu. U duhu ovog člana, takođe bi bilo razumno očekivati da se omogući ponovno integrisanje lica koja stupe na takvo mjesto sa punim radnim vremenom u normalan radni život nakon kraja mandata.

### *Stav 3*

Ovaj stav predviđa da diskvalifikovanje za obavljanje izabrane funkcije na lokalnom nivou može da se bazira samo na objektivnim zakonskim kriterijumima, a ne na *ad hoc* odlukama. Obično to znači da slučajevi nespojivosti sa funkcijom treba

da budu definisani zakonom. Međutim, konstatovano je da postoje slučajevi nepisanih pravnih principa koji su čvrsto prihvaćeni i dovoljni da se pruže adekvatne garancije.

### Član 8

Ovaj član bavi se nadzorom drugih nivoa vlasti nad djelatnostima lokalnih vlasti. On se ne bavi pružanjem mogućnosti fizičkim licima da pokrenu sudski postupak protiv lokalnih vlasti, niti se bavi imenovanjem i aktivnostima ombudsmana ili nekog drugog zvaničnog organa koji ima ulogu da vrši istrage. Ove odredbe su iznad svega relevantne za filozofiju nadzora koji je obično povezan sa *contrôles de tutelle* koja ima dugu tradiciju u nizu zemalja. One se tako odnose na prakse kao što su traženje prethodnog ovlašćenja za djelovanje ili potvrdu da bi došlo do dejstva akata, ovlašćenje da se ponište odluke lokalnih vlasti, računovodstvene kontrole, itd.

#### Stav 1

Stav 1 predviđa da treba da postoji adekvatna zakonodavna osnova za nadzor i na taj se način isključuje *ad hoc* nadzor.

#### Stav 2

Administrativni nadzor treba obično da se ograniči na pitanja zakonitosti djelovanja lokalnih vlasti, a ne na njenu ekspeditivnost. Jedan, ali ne i jedini izuzetak pravi se u slučaju prenesenih poslova, gdje vlasti koje prenose ovlašćenja mogu da žele da vrše određeni nadzor nad načinom na koji se obavljaju poslovi. To ne treba, međutim, da dovede do sprečavanja lokalnih vlasti da imaju određenu slobodu predviđenu članom 4 stav 5.

### *Stav 3*

Ovaj tekst inspirisan je principom "srazmjernosti", po kojem nadređeni (kontrolni) nivo vlasti ima u vršenju svojih prerogativa obavezu da koristi metodu koja najmanje utiče na lokalnu autonomiju, a u isto vrijeme se njome postiže željeni rezultat.

Pošto se pristupom sudskim pravnim lijekovima protiv nepravilnog vršenja nadzora i kontrole bavi član 11, smatralo se da nije od suštinskog značaja predvidjeti precizne odredbe o uslovima i načinu intervenisanja u posebnim situacijama.

### *Član 9*

Zakonsko ovlašćenje da se obavljaju određene funkcije besmisleno je ukoliko lokalne vlasti nemaju finansijska sredstva da ih obavljaju.

### *Stav 1*

Ovaj stav ima za cilj da obezbijedi da lokalnim vlastima ne bude uskraćena sloboda da odrede prioritete u izdacima.

### *Stav 2*

Princip o kome je ovdje riječ jeste da treba da postoji adekvatan odnos između finansijskih sredstava koja su na raspolaganju lokalnim vlastima i poslova koje lokalne vlasti vrše. Taj odnos naročito je jak kod funkcija koje su posebno povjerene lokalnim vlastima.

### *Stav 3*

Politički izbor u odmjeravanju dobrobiti sluga koje se pružaju u odnosu na troškove za lokalne poreske obveznike ili korisnike, osnovna je dužnost izabranih predstavnika na lokalnom nivou.

Prihvata se da centralni ili regionalni zakoni mogu da postave opša ograničenja ovlašćenja lokalnih vlasti kada je riječ o oporezivanju; međutim, ona ne smiju da spriječe djelotvorno funkcionisanje procesa lokalne odgovornosti.

#### *Stav 4*

Određeni porezi ili izvori finansiranja na lokalnom nivou po prirodi su relativno neosjetljivi na posljedice inflacije i druge ekonomske faktore. Preveliko oslanjanje na takve poreze ili izvore može dovesti lokalne vlasti u poteškoće pošto su troškovi pružanja usluga pod direktnim uticajem razvoja ekonomskih faktora. Priznaje se, međutim, da čak i u slučaju relativno dinamičnih izvora prihoda ne može da postoji automatska veza između troškova i promjena u sredstvima.

#### *Stav 6*

Kada se preraspoređena sredstava dodjeljuju u skladu sa posebnim kriterijumima predviđenim zakonom, odredbe ovog stava ispunjene su ukoliko se lokalne vlasti konsultuju tokom priprema relevantnog zakonskog instrumenta.

#### *Stav 7*

Blok grantovi ili čak grantovi vezani za sektore poželjniji su, sa stanovišta slobode djelovanja lokalnih vlasti, od grantova koji su konkretno vezani za posebne projekte. Nerealno bi bilo očekivati da se svi grantovi koji se dodjeljuju posebnim projektima zamijene opštim grantovima, naročito kada je riječ o najznačajnijim kapitalnim ulaganjima, ali pretjerano korišćenje takvih grantova ozbiljno ograničava lokalne vlasti u ostvarivanju slobode odlučivanja u odnosu na prioritete u izdacima. Međutim, dio ukupnih resursa koji čine grantovi

značajno varira od zemlje do zemlje i odnos u kome ima više grantova vezanih za posebne projekte nego opštih grantova može se smatrati razumnim kada grantovi u cjelini predstavljaju relativno neznačajan dio ukupnih prihoda.

Druga rečenica člana 9 stav 7 pokušava da obezbijedi da grantovi za posebne svrhe ne podrivaju slobodu lokalnih vlasti da donose odluke u sferi sopstvenih nadležnosti.

#### *Stav 8*

Važno je za lokalne vlasti da imaju pristup kreditiranju za kapitalne investicije. Mogući izvori finansiranja, međutim, neizbježno će zavisi od strukture kapitalnog tržišta svake zemlje; postupci i uslovi za pristup tim izvorima mogu biti predviđeni u zakonodavstvu.

#### *Član 10*

##### *Stav 1*

Ovaj stav obuhvata saradnju između lokalnih vlasti na funkcionalnoj osnovi sa ciljem, naročito, da se pokuša postići veća efikasnost kroz zajedničke projekte i obavljanje poslova koji su van kapaciteta jedne lokalne vlasti. Takva saradnja može da ima oblik formiranja konzorcijuma ili federacije lokalnih vlasti, iako pravni okvir za formiranje takvih tijela može biti predviđen u zakonodavstvu.

##### *Stav 2*

Stav 2 bavi se asocijacijama čiji su ciljevi mnogo opštiji od funkcionalnih aspekata stava 1 i koji obično imaju za cilj da se sve lokalne vlasti neke posebne vrste predstave na regionalnoj ili nacionalnoj osnovi. Pravo na pripadanje asocijaciji ovog tipa

međutim ne podrazumijeva da centralna vlast mora da prizna bilo koju pojedinačnu asocijaciju kao validnog sagovornika.

U instrumentu Savjeta Evrope ovog tipa uobičajeno je da pravo koje pripada asocijacijama na nacionalnom nivou treba da bude praćeno paralelnim pravom da se pripada međunarodnim asocijacijama od kojih je jedan broj aktivan u promovisanju jedinstva u Evropi u skladu sa ciljevima predviđenim u Statutu Savjeta Evrope.

Međutim, član 10.2 ostavlja pojedinačnim državama članicama mogućnost da izaberu sredstva, zakonska ili druga, kojima će ovaj princip sprovesti u praksi.

### *Stav 3*

Direktna saradnja sa individualnim lokalnim vlastima drugih zemalja treba takođe da bude dozvoljena, iako način te saradnje mora poštovati pravna pravila koja postoje u zemlji i mora se odvijati u okviru ovlašćenja predmetnih vlasti.

Odredbe Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (21. maj 1980. godine, ETS br. 106) naročito su relevantne u ovom smislu, iako neke oblike saradnje ne treba ograničavati na pogranična područja.

### *Član 11*

Korišćenje obraćanja sudu kao pravni lijek znači pristup lokalnih vlasti:

- a. propisno oformljenom sudu, ili
- b. ekvivalentnom, nezavisnom, na zakonu zasnovanom tijelu koje ima ovlašćenje da odlučuje, odnosno

savjetuje o odlukama o tome da li je neko činjenje, nečinjenje, odluka ili drugi administrativni akt u skladu sa zakonom.

Konstatovan je jedan slučaj u jednoj zemlji gdje, iako se na administrativne odluke ne može podnijeti redovna žalba sudu, jeste moguće korišćenje vanrednog pravnog lijeka koji se zove zahtjev za ponovnim otvaranjem postupka. Taj sudski pravni lijek, koji je na raspolaganju ukoliko se odluka bazira na očigledno netačnoj primjeni zakona, jeste u skladu sa uslovima ovog člana.

### *Član 12*

Formulisanje principa lokalne samouprave koji su predviđeni Dijelom I Povelje moralo je da pokuša da pomiri velike razlike između pravnih sistema i struktura lokalnih vlasti koje postoje u državama članicama Savjeta Evrope. Ipak, prepoznaje se da pojedinačne vlade i dalje možda imaju ustavne ili praktične smetnje da prihvate određene odredbe Povelje.

Shodno tome ovaj član prihvata sistem "obaveznih članova" koji je prvi puta uspostavljen Evropskom socijalnom poveljom. Po tom sistemu strane potpisnice Evropske povelje o lokalnoj samoupravi moraju da prihvate najmanje dvadeset od trideset stavova Dijela I Povelje, uključujući najmanje deset od onih osnovnih četrnaest principa. Međutim, pošto krajnji cilj i dalje ostaje usaglašenost sa svim odredbama Povelje, strane potpisnice imaju mogućnost da kada je to moguće dodaju odredbe koje će ih obavezivati.

### *Član 13*

U principu, uslovi predviđeni Dijelom I Povelje odnose se na sve kategorije ili nivoe lokalne vlasti u svakoj državi članici.

One se potencijalno odnose i na regionalne vlasti gdje takve vlasti postoje. Međutim, posebna pravna formaili ustavni status određenih regiona (naročito država članica ili federacija) može da ih spriječi da prihvate kao obavezujuće iste uslove kao lokalne vlasti. Nadalje, u jednoj ili dvije države članice postoji kategorija lokalnih vlasti koje, zbog toga što su male, imaju samo manje konsultativne funkcije. Kako bi se uzeli u obzir ovakvi izuzetni slučajevi, član 13 dozvoljava stranama potpisnicama da takve kategorije vlasti isključe iz područja djelovanja Povelje.

#### *Član 14*

Ovaj član ima za cilj da olakša stranama potpisnicama da prate primjenu Povelje tako što se stvara obaveza da one dostave informacije Generalnom sekretaru Savjeta Evrope. Posebno zbog toga što ne postoji neko posebno tijelo za nadzor sprovođenja Povelje, naročito je važno da Generalnom sekretaru budu na raspolaganju informacije koje se odnose na promjene u zakonodavstvu ili u drugim mjerama koje imaju značajan uticaj na lokalnu autonomiju definisanu u Povelji.

#### *Članovi 15 do 18*

Završne odredbe iz članova 15 do 18 baziraju se na modelu završnih odredbi konvencija i sporazuma zaključenih u Savjetu Evrope.





Evropska povelja o lokalnoj samoupravi prvi je obavezujući međunarodni ugovor koji garantuje prava zajednica i njihovih izabраниh vlasti. Povelja je otvorena za potpis kao konvencija država članica Savjeta Evrope dana 15. oktobra 1985. godine, a stupila je na snagu 1. septembra 1988. godine. Dodatni protokol o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti usvojen je 16 novembra 2009 godine sa ciljem da se dopuni tekst Povelje. On je stupio na snagu 1. juna 2012. godine. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti obezbjeđuje da se principi Povelje poštuju u onim državama članicama Savjeta Evrope koje su potpisale i ratifikovale Povelju i njen dodatni Protokol.

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

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.