

EVROPSKA POVELJA LOKALNE SAMOUPRAVE



Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Saveta Evrope

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.

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

© Council of Europe, November 2016
Printed at the Council of Europe

Sadržaj

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

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope

Uvod

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

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

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

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

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

Kako Kongres prati lokalnu i regionalnu demokratiju?

Kongres:

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

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

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

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

Poboljšane procedure za unapređenje praćenja

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

Da bi poboljšao kvalitet praćenja, Kongres je odlučio da:

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

Na taj način, Kongres doprinosi postizanju temeljnih ciljeva Saveta Evrope na lokalnom i regionalnom nivou, a to je snaženje demokratije u svetlu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njenog Dodatnog protokola o pravu na učešće u poslovima lokalne vlasti.

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi

Strazbur, 15. oktobar 1985

Preambula

Zemlje članice Saveta Evrope, potpisnice ove povelje,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope da postigne veće jedinstvo među svojim članicama, u svrhu očuvanja i postizanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasledje;

Imajući u vidu to da je jedan od metoda kojima je ovaj cilj moguće postići – sporazumevanje na administrativnom planu;

Imajući u vidu to da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope;

Uverene da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou;

Uverene da samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima;

Svesne da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama značajan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizacije vlasti;

Ocenjujući da sve ovo podrazumeva postojanje lokalnih vlasti koje poseduju demokratski obrazovane organe za donošenje odluka i raspolazu visokim stepenom autonomije, u skladu sa svojim odgovornostima i kojima stoje na raspolaganju odgovarajući putevi i načini da ove odgovornosti realizuju, kao i sredstva potrebna za njihovu realizaciju.

Dogovorile su se kako sledi:

Član 1.

Zemlje potpisnice će se smatrati obaveznim da poštuju sledeće članove ove povelje, na način i u obimu predviđenom članom 12. Povelje:

Deo I

Član 2. Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave

Princip lokalne samouprave biće utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gde je to moguće – ustavom

Član 3. Koncept lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.
2. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem saveta ili skupština, sastavljenih od članova izabраних na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (saveti, odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kojem smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju - tamo gde su oni predviđeni statutom.

Član 4. Delokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međutim, ne sprečava

prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke u skladu sa zakonom.

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

3. Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.

4. Prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

5. U slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj meri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima.

6. Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Član 5. Zaštita granica lokalnih zajednica

1. Promene granica teritorije na kojoj se prostire autoritet lokalnih vlasti neće se vršiti bez prethodnog konsultovanja zainteresovanih lokalnih zajednica, ukoliko je moguće putem referenduma, u slučajevima kada je to statutom dozvoljeno.

Član 6. Odgovarajuća organizacija uprave i izvori sredstava za obavljanje poslova lokalnih vlasti

1. U meri u kojoj to nije u sukobu sa opštijim statutarnim odredbama, lokalne vlasti će imati mogućnost da određuju sopstvenu, internu upravnu strukturu, s ciljem njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovodjenja radom organa uprave.
2. Uslovi rada zaposlenih u lokalnim vlastima biće takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog. U tom cilju, obezbediće se odgovarajući uslovi i mogućnost za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagradjivanje, kao i mogućnost za napredovanje u službi.

Član 7. Uslovi vršenja funkcija lokalnih vlasti

1. Uslovi rada izabranih lokalnih funkcionera moraju biti takvi da obezbedjuju slobodno vršenje njihovih funkcija.
2. Ti uslovi podrazumevaju i odgovarajuću finansijsku kompenzaciju troškova nastalih u vršenju ovih dužnosti, kao i gde je to potrebno, nadoknadu za izgubljenу zaradu, odnosno naknadu za obavljanje dužnosti, uz odgovarajuće socijalno osiguranje.
3. Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju inkompatibilnim sa vršenjem dužnosti lokalnog funkcionera biće predviđene statutom ili osnovnim pravnim načelima.

Član 8. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti

1. Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i postupku predviđenim ustavom i zakonom.
2. Svaki oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti će, po pravilu, imati za cilj jedino da obezbedi uskladenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti viši nivoi vlasti radi obezbeđivanja ekspeditivnosti u obavljanju onih poslova koji su delegirani lokalnim vlastima.
3. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršiće se na način kojim će se obezbediti da intervencija kontrolnog organa bude u srazmeri sa značajem interesa koji se štiti.

Član 9. Izvori finansiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja.
2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje jedan deo sredstava lokalnih vlasti će poticati od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti, u meri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični kako bi omogućili uskladjivanje, u najvećoj mogućoj meri,

sa stvarnim promenama troškova koje nametne obavljanje dužnosti lokalnih vlasti.

5. Potreba zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti nalaze uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mera finansijskog ujednačavanja, sa ciljem ispravljanja posledica nejednake distribucije izvora finansiranja, odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili merama ne mogu se sužavati prava lokalnih vlasti koja one imaju u okvirima svoje nadležnosti.

6. Lokalne vlasti će, na odgovarajući način, biti konsultovane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodeljeni redistribuirani izvori finansiranja.

7. Koliko je god to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namenskih sredstava. Dodelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlašćenja.

8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je neophodno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

Član 10. Pravo lokalnih vlasti na udruživanje

1. Lokalne vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti medjusobno saradjuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju sa drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa.

2. Svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju (savezu) lokalnih vlasti – radi zaštite i

unapredjenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti.

3. Lokalne vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom, saradjuju sa odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja.

Član 11. Zakonska zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi obezbeđivanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave ustanovljenim ustavom ili zakonima zemlje kojoj pripadaju.

Deo II – Ostale odredbe

Član 12. Preuzimanje obaveza

1. Svaka od potpisnica se obavezuje na poštovanje najmanje 20 paragrafa i dela Povelje, od kojih najmanje 10 mora biti među sledećim paragrafima:

- Član 2.
- Član 3, paragrafi 1. i 2.
- Član 4, paragrafi 1. 2. i 4.
- Član 5.
- Član 7, paragraf 1.
- Član 8, paragraf 2.
- Član 9, paragrafi 1. 2. i 3.
- Član 10, paragraf 1.
- Član 11.

2. Svaka od potpisnica će, prilikom donošenja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, obavestiti

generalnog sekretara Saveta Evrope o paragrafima odabranim u skladu s odredbama paragrafa 1. ovog člana.

3. Svaka od potpisnica može u bilo koje vreme obavestiti generalnog sekretara da se smatra obaveznom da poštuje i druge paragrafe ove povelje koje pre toga nije prihvatila prema uslovima propisanim paragrafom 1. ovog člana. Ovo naknadno preuzimanje obaveza smatraće se integralnim, delom ratifikacije prihvatanja ili pristanka od strane zemlje koja o ovome obavesti generalnog sekretara, i stupiće na snagu prvog dana u mesecu koji sledi po isteku perioda od tri meseca od datuma kada generalni sekretar Saveta Evrope primi ovakvo obaveštenje.

Član 13. Vlasti na koje se Povelja odnosi

1. Načela lokalne samouprave, sadržana u ovoj povelji, odnose se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje na teritoriji zemlje potpisnice. Medjutim, svaka od potpisnica može, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, da odredi kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje ne namerava da primenjuje odredbe Povelje. Ona, isto tako, može da podvede i druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti pod odredbe ove povelje - naknadnim obaveštenjem generalnog sekretara Saveta Evrope.

Član 14. Dostavljanje informacije

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

Deo III

Član 15. Potpisivanje ratifikacije i stupanje na snagu

1. Ova je Povelja otvorena za potpis zemalja članica Saveta Evrope. Ona je podložna ratifikaciji, prihvatanju ili pristanku. Instrumenti ratifikacije, prihvatanja ili pristanka će biti deponovani kod generalnog sekretara Saveta Evrope.
2. Ova povelja stupa na snagu prvog dana po isteku perioda od tri meseca posle datuma kojeg četiri zemlje članice Saveta Evrope izraze svoj pristanak da budu obavezane Poveljom u skladu s odredbama iz prethodnog paragrafa.
3. U slučaju kada bilo koja zemalja-članica naknadno izrazi svoj pristanak da bude obavezana ovom poveljom, Povelja će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isticanju perioda od tri meseca od datuma deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka.

Član 16. Teritorijalna klauzula

1. Svaka država može, u momentu potpisivanja, ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, da odredi teritoriju ili teritorije na koje će se odnositi ova povelja.
2. Svaka država može, bilo kojeg kasnijeg datuma, putem deklaracije upućene generalnom sekretaru Saveta Evrope, da proširi primenu ove povelje na bilo koju drugu teritoriju koju imenuje u toj deklaraciji. Za tu teritoriju, Povelja će stupiti na snagu prvog dana u mesecu koji sledi po isticanju perioda od tri meseca počev od datuma prijema takve deklaracije od strane generalnog sekretara.

3. Svaka deklaracija koja se dostavi u skladu sa prethodna dva paragrafa može, za svaku od teritorija navedenih u takvoj deklaraciji, da bude povučena putem posebnog obaveštenja upućenog generalnom sekretaru. Ovaj akt o povlačenju će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku perioda od šest meseci posle dana prijema takvog obaveštenja od strane generalnog sekretara.

Član 17. Otkazivanje

1. Svaka od potpisnica može da povuče svoj pristanak na ovu povelju u svakom momentu po isteku perioda od pet godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu zemlju. U tom smislu, generalnom sekretaru Saveta Evrope potrebno je dostaviti posebnu izjavu sa otkaznim rokom od šest meseci. Ovakvo otkazivanje neće uticati na važenje Povelje za druge zemlje-potpisnice, pod uslovom da ni u jednom momentu ne budu manje od četiri zemlje-potpisnice Povelje.

2. Svaka od potpisnica može, u skladu s odredbama prethodnog paragrafa da otkáže bilo koji paragraf Dela I Povelje koji je prihvatila, pod uslovom da ostane obavezana, po broju i vrsti, članovima predviđenim u članu 12. paragraf 1. Za svaku potpisnicu koja, otkazavši svoju saglasnost na određeni paragraf, prestane da ispunjava zahteve člana 12. paragraf 1. smatraće se da je otkazala i Povelju u celosti.

Član 18. Obaveštenje

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

a. svakom potpisu

- b. deponovanju svakog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka
- c. svakom datumu stupanja na snagu ove povelje u skladu sa članom 15.
- d. svakom obaveštenju primljenom u skladu s odredbama člana 12. paragrafa 2. i 3.
- e. svakom obaveštenju primljenom u skladu s odredbama člana 13.
- f. o svakom drugom aktu, obaveštenju ili saopštenju koje se odnosi na ovu povelju.

U potvrdu navedenog dolepotpisani, koji su za to propisno ovlašćeni, potpisali su ovu Povelju.

Sačinjeno u Strazburu, 15. oktobra 1985. godine, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta podjednako verodostojna, u jednom primerku koji će biti deponovan u arhivu Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope proslediće overene primerke svakoj državi članici Saveta Evrope.

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

Utreht, 16. XI 2009. godine

Preambula

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

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

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

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

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

Imajući u vidu Konvenciju Saveta Evrope o pristupu službenim ispravama, usvojenu od strane Komiteta ministara 27. novembra 2008. godine;

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

Saglasile su se o sledećem:

Član 1 – Pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti

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

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

Član 2 – Sprovođenje mera radi obezbeđenja prava na učešće

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

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

Član 3 – Vlasti na koje se odnosi Protokol

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

Član 4 – Teritorija na koju se odnosi Protokol

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

Član 5 – Potpisivanje i stupanje na snagu

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

država članica Saveta Evrope izrazilo 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 mesecu nakon isteka roka od tri meseca od deponovanja instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja.

Član 6 – Otkaz

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

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

Član 7 – Obaveštenja

Generalni sekretar Saveta Evrope obaveštava države članice o sledećem:

- a. svakom potpisivanju;
- b. deponovanju svakog instrumenta potvrđivanja, prihvatanja ili odobravanja;
- c. svakom datumu stupanja na snagu ovog Protokola saglasno članu 5;
- d. svakom obaveštenju primljenom u vezi s primenom odredaba člana 3;

- e. svakom drugom aktu, obaveštenju ili komunikaciji koji se odnose na ovaj Protokol.

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

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

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi

Obrazloženje donošenja

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

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

Obrazloženje donošenja

A. Poreklo povelje

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

Zaštita i jačanje lokalne autonomije u Evropi uz pomoć dokumenta koji iznosi načela koji podržavaju sve demokratske države Evrope bila je dugogodišnja ambicija krugova u lokalnim vlastima. Štaviše, rano je prepoznato da bi cilj takvog teksta trebalo da bude obezbeđivanje pridržavanja onih o čijim je delima uglavnom reč u bilo kojoj odbrani lokalnih vlasti, to jest (državnih) vlada.

Savet Evrope, kao čuvar ljudskih prava i branilac načela demokratskog upravljanja, predstavljao je očigledan okvir u kome bi trebalo sačiniti i usvojiti takav instrument; još više zbog toga što je čak 1957. godine Savet pokazao svoje uvažavanje značaja lokalnih vlasti uspostavljanjem za njih predstavnčkog tela na evropskom nivou, koje je u jednom trenutku postalo Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE).¹

CLRAE je svojom Rezolucijom 64 (1968) predložila Deklaraciju o načelima o lokalnoj autonomiji i pozvala Komitet ministara Saveta Evrope da je usvoji. Ovu inicijativu je podržala Savetodavna skupština, koja je preporukom br. 615 (1970) podnela Komitetu ministara tekst blisko povezan sa tekstom

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

CLRAE i sačinjen zajedno s njom. Međutim, predložena deklaracija je bila previše opšte i sveobuhvatne prirode da bi se na njenom osnovu mogli povući konkretniji potezi.

Nova inicijativa CLRAE 1981. godine zasnovana je na fleksibilnijem pristupu. Međutim, zauzet je stav da obična neobavezujuća deklaracija o načelima ne bi mogla da bude pravedna prema značaju lokalne autonomije i prirodi pretnji kojoj je ista izložena. Umesto toga, trebalo je tražiti od vlada da zauzmu obavezujuća opredeljenja. Neophodna elastičnost da se uzmu u obzir različitosti između državnih ustavnih aranžmana i upravnih tradicija trebalo je da bude ugrađena, ne preteranim razvodnjavanjem zahteva novih instrumenata, već davanjem vladama izvesnog stepena izbora u pogledu odredaba kojim bi se smatrale obavezanim.

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

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

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

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

s Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, da sačine neophodne izmene nacrtu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u skladu s opaskama u vezi sa oblikom i suštinom koje su izrečene tokom konferencije, tako da im se može podneti za njihovo odobrenje tokom sledeće konferencije...”

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

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

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

B. Opšte napomene

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

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

Povelja obavezuje potpisnice na primenu osnovnih pravila kojim se garantuju politička, upravna i finansijska nezavisnost lokalnih vlasti. Ona je dakle prikaz, na evropskom nivou, političke volje da se dâ suština na svim nivoima teritorijalne uprave načelima koje od njegovog osnivanja brani Savet Evrope, koji smatra svojom funkcijom da bude u skladu s demokratskom savešću Evrope i da štiti ljudska prava u najširem smislu. Ona otelotvorava ubeđenje da se stepen samouprave koji uživaju lokalne vlasti može smatrati merilom prave demokratije.

Povelja ima tri dela. Prvi deo sadrži materijalne odredbe koje navode načela lokalne samouprave. Navodi neophodnost ustavne i zakonske osnove za lokalnu samoupravu, definiše pojam i određuje načela na kojima su zasnovani priroda i opseg ovlašćenja lokalnih vlasti. Jedan broj članova odnosi se na zaštitu granica lokalnih vlasti, obezbeđujući da imaju autonomiju po pitanju upravnih struktura i pristup stručnom osoblju i određivanja uslova za vršenje lokalne izabrane funkcije. Dva važna člana imaju za cilj ograničavanje upravnog nadzora nad aktivnošću lokalnih vlasti i obezbeđivanje da imaju dovoljno novčanih sredstava pod uslovima koji ne štete njihovoj suštinskoj autonomiji. Ostale odredbe u ovom delu obuhvataju pravo lokalnih vlasti da sarađuju i osnivaju udruženja, i zaštitu lokalne samouprave pravom pristupa sudu u odbrani svojih prava.

Drugi deo sadrži razne odredbe koje su odnose na opseg obaveza koje su preuzele članice. U skladu s namerom obezbeđivanja realne ravnoteže između zaštite osnovnih

načela i elastičnosti koja je neophodna da uzme u obzir pravne i institucionalne osobenosti različitih država članica, dozvoljava pojedinačnim članicama da izostave određene odredbe Povelje od onih koje smatraju obavezujući. U pitanju je dakle kompromis između s jedne strane priznanja činjenice da lokalna samouprava utiče na strukturu i organizaciju same države, što predstavlja osnovnu brigu državnih vlasti, i, s druge strane, cilja da se zaštiti minimum osnovnih načela koja svaki demokratski sistem lokalnih vlasti mora da poštuje. Štaviše, kasnije je moguće dodati obaveze članica, kada relevantne prepreke budu uklonjene.

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

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

Poslednji deo teksta sadrži konačne odredbe koje su uobičajene u konvencijama sačinjenim od strane Saveta Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi multilateralan pravni instrument koji definiše i štiti načela lokalne autonomije, jednog od stubova demokratije koje štiti i razvija Savet Evrope. Trebalo bi se nadati da će dati značajan doprinos zaštiti i unapređenju zajedničkih evropskih vrednosti.

C. Komentar o odredbama Povelje

Preambula

Preambula daje priliku da se da izjava o osnovnim premisama Povelje. One su, u načelu:

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

Član 1.

Član 1. izražava opšte obećanje članica da poštuju načela lokalne samouprave propisana u prvom delu Povelje (čl. 2-11), u meri propisanoj članom 12.

Član 2.

Ovom odredbom je propisano da bi načelo lokalne samouprave trebalo biti uneto u pisane zakone.

Imajući u vidu značaj načela, poželjno je da to bude ostvareno njegovim unošenjem u osnovni tekst kojim je regulisana organizacija države, to jest ustav. Međutim, prepoznato je da u onim državama gde postupak za dopunjivanje ustava zahteva posebnu većinu u parlamentu ili odobrenje celog stanovništva dato putem referenduma, možda neće biti moguće da se

obezbedi obaveza da se načelo lokalne samouprave ugradi u ustav. Takođe je ustanovljeno da bi države koje nemaju pisani ustav već ustav koji se može naći u raznim ispravama i izvorima mogle da naiđu na određene teškoće ili čak ne budu u stanju da daju takvu obavezu.

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

Član 3.

Ovaj član propisuje osnovne osobine lokalne samouprave kako ih treba razumeti za svrhe Povelje.

Stav 1.

Pojam „osposobljenost“ izražava ideju da uz zakonsko pravo regulisanja i upravljanja određenim javnim poslovima mora da ide i način da se to radi na delotvoran način. Korišćenje pojma „u granicama zakona“ prepoznaje činjenicu da ovo pravo i sposobnost mogu da budu preciznije definisani zakonom.

„Na osnovu sopstvene odgovornosti“ naglašava da lokalne vlasti ne bi trebalo da budu ograničene na delovanje kao zastupnici viših vlasti.

Nije moguće precizno definisati koje poslove bi lokalne vlasti trebalo da imaju pravo da regulišu i 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 i odgovornost za njih može da se razlikuje među državama i u vremenskom okviru, i čak može da bude podeljena između raznih nivoa vlasti. Ograničiti lokalne vlasti na pitanja koja nemaju šire implikacije bi uvelo opasnost da budu degradirane na marginalnu ulogu. S druge strane, prihvaćeno je da države žele da određene funkcije, na primer državnu odbranu, rezervišu za centralnu vlast. Namera Povelje je da lokalne vlasti imaju širok raspon odgovornosti koje je moguće sprovoditi na lokalnom nivou. Definicija tih odgovornosti je predmet člana 4.

Stav 2.

Prava samouprave moraju da primenjuju demokratski obrazovane vlasti. Ovo načelo je u skladu sa značajem koji Savet Evrope pripisuje demokratskim oblicima vlasti.

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

Član 4.

Kako je objašnjeno u komentarima o članu 3, niti je moguće niti bi bilo prikladno pokušati da se naširoko pobroje ovlašćenja i odgovornosti koja bi imale lokalne vlasti širom Evrope. Međutim, ovaj član propisuje opšta načela na kojima bi odgovornosti i priroda njihovih ovlašćenja trebalo da budu zasnovani.

Stav 1.

Budući da je priroda odgovornosti lokalnih vlasti od osnovnog značaja za realnost lokalne samouprave, u interesu je kako jasnoće tako i pravne sigurnosti da im osnovne odgovornosti

ne budu dodeljene na ad hok osnovi već da budu dovoljno ukorenjene u zakonu. Uobičajeno je da odgovornosti budu dodeljene ustavom ili državnim zakonom. Međutim, bez obzira na korišćenje reči „statut“ u ovom stavu, priznaje se da u određenim državama izvesno delegiranje vlasti od strane parlamenta kako bi se dodelile određene odgovornosti, posebno u pogledu detalja ili pitanja koja zahtevaju primenu kao rezultat direktiva Evropske zajednice, može da bude poželjno za svrhu efikasnosti, pod uslovom da parlament zadrži odgovarajuća nadzorna ovlašćenja nad korišćenjem delegiranih ovlašćenja. Pored toga, izuzetak postoji u slučaju država članica Evropske zajednice zato što propisi Zajednice (koji su po članu 189 Rimskog ugovora neposredno primenljivi) mogu da propisuju primenu određene mere na datom stepenu uprave.

Stav 2.

Pored odgovornosti datih zakonom određenim stepenima vlasti, mogu da se pojave i druge potrebe ili mogućnosti za delovanje od strane javnih tela. Tamo gde ove oblasti delovanja imaju lokalne implikacije i nisu isključene iz opštih nadležnosti kako postoje u većini država članica, važno je za koncepciju lokalnih vlasti kao političkih entiteta koji deluju samostalno u smislu promovisanja opšte dobrobiti svojih stanovnika da oni imaju pravo da primenjuju svoju inicijativu u ovim poslovima. Opšta pravila po kojima oni mogu da deluju u takvim slučajevima mogu, međutim, biti propisana zakonom. Međutim, u nekim državama članicama, lokalne vlasti moraju da budu u mogućnosti da navedu zakonska ovlašćenja za svoje postupke. Široka diskreciona ovlašćenja iznad pojedinačnih odgovornosti mogu biti data lokalnim

vlastima u takvom sistemu, čije je postojanje u tom smislu sadržano u stavu 2. člana 4.

Stav 3.

Ovaj stav izražava opšte načelo da bi vršenje javnih odgovornosti trebalo da bude decentralizovano. Ovo načelo je navedeno u niz prilika u kontekstu Saveta Evrope, posebno u Zaključcima Konferencije u Lisabonu evropskih ministara odgovornih za lokalnu samoupravu 1977. godine. Implikacija je da ukoliko veličina ili priroda zadatka nije takva da je neophodno postupiti na većoj teritoriji ili postoje pretežni razlozi efikasnosti ili ekonomičnosti, trebalo bi ga u opštem slučaju poveriti najlokalnijem nivou vlasti.

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

Stav 4.

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

Stav 5.

Upravne strukture lokalnih vlasti i njihovo poznavanje lokalnih uslova mogu ih činiti odgovarajućim telima za primenu određenih funkcija, za koje konačna odgovornost leži na

vlastima višeg nivoa. Međutim, važno je da pribegavanje takvom delegiranju ne dolazi preterano u sukob s oblašću nezavisne vlasti na lokalnom nivou, da bi potomjim trebalo, kad god je to moguće, dozvoliti da uzmu u obzir lokalne okolnosti u vršenju prenetih ovlašćenja. Međutim, prepoznato je da u vezi s određenim funkcijama, na primer izdavanjem ličnih isprava, potreba za jednoobraznim propisima ne ostavlja mesto lokalnoj slobodi odlučivanja.

Stav 6.

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

Član 5.

Zahtevi za menjanje granica, kod kojih su spajanje s drugim vlastima ekstremni slučajevi, su očigledno od fundamentalnog značaja za lokalnu vlast i građane koje opslužuje. Dok se u većini zemalja smatra nerealnim očekivanje da lokalna zajednica ima ovlašćenje da stavi veto na takve izmene, prethodne konsultacije o njima, neposredne ili posredne, su od suštinskog značaja. Prikladan postupak za takve konsultacije mogli bi da predstavljaju referendumi, ali u nizu zemalja ne postoji

zakonski osnov za njih. Tamo gde zakonske odredbe ne čine pribegavanje referendumu obaveznim, mogu da se vrše drugi oblici konsultacija.

Član 6.

Stav 1.

Tekst ovog stava ne bavi se opštim obrazovanjem lokalne vlasti i njenog veća već načinom na koji su organizovane upravne usluge. Mada centralne ili regionalne vlasti možda propisuju određena opšta načela ove organizacije, lokalne vlasti moraju imati mogućnost da nalože svojim upravnim strukturama da uzmu u obzir lokalne okolnosti i upravnu efikasnost. Ograničeni naročiti uslovi u centralnim i regionalnim propisima koji se na primer tiču uspostavljanja određenih odbora ili stvaranja određenih upravnih funkcija su prihvatljivi, ali oni ne bi trebalo da budu toliko rašireni da nameću čvrstu organizacionu strukturu.

Stav 2.

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

Član 7.

Cilj ovog člana je da obezbedi da izabrani lokalni funkcioneri ne budu sprečeni delovanjem treće strane da vrše svoje funkcije, kao i da neke kategorije lica ne mogu da budu sprečene čisto materijalnim razlozima da se kandiduju na izborima. Materijalni uslovi obuhvataju odgovarajuću finansijsku

nadoknadu troškova nastalih u vršenju dužnosti, i, gde je to potrebno, nadoknadu za izgubljenju zaradu i, posebno, u slučaju odbornika izabranih na izvršne dužnosti u punom radnom vremenu, nadoknadu i odgovarajuće socijalno osiguranje. U duhu ovog člana, bilo bi razumno očekivati da se osigura reintegracija onih sa punim radnim vremenom u normalno zaposlenje kada im istekne mandat.

Stav 3.

Ovim stavom je propisano da bi isključenje iz držanja lokalne izabrane funkcije trebalo da bude zasnovano samo na objektivnim zakonskim kriterijumima a ne na *ad hok* odlukama. To obično znači da se slučajevi nespojivosti propisuju zakonom. Međutim, primećeni su i slučajevi čvrstih nepisanih pravnih načela koji izgleda da obezbeđuju odgovarajuće garancije.

Član 8.

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

Stav 1.

Stav 1. propisuje da mora postojati odgovarajući zakonski osnov za nadzor i time isključuje *ad hok* nadzorne postupke.

Stav 2.

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

Stav 3.

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

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

Član 9.

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

Stav 1.

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

Stav 2.

Načelo koje je u pitanju je da bi trebalo da postoji adekvatan odnos između novčanih sredstava na raspolaganju lokalne vlasti i zadataka koje vrši. Ovaj odnos je naročito jak za funkcije koje su naročito određene za njega.

Stav 3.

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

Stav 4.

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

Stav 6.

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

Stav 7.

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

Cilj druge rečenice stava 7. člana 9. jeste da obezbedi da dotacija za određenu namenu ne potkopa slobodu lokalne vlasti da vode diskrecionu politiku u okviru svojih nadležnosti.

Stav 8.

Važno je za lokalne vlasti da imaju pristup uzimanju 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.

Član 10.

Stav 1.

Ovaj stav obuhvata saradnju između lokalnih vlasti na funkcijskom osnovu, posebno u cilju obezbeđivanja veće efikasnosti kroz zajedničke projekte ili vršenja zadataka koji su

iznad kapaciteta pojedinačne vlasti. Takva saradnja može da uzme oblik stvaranja konzorcijuma ili federacija vlasti, mada pravni okvir stvaranja takvih tela može da bude propisan zakonom.

Stav 2.

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

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

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

Stav 3.

Neposredna saradnja sa pojedinačnim lokalnim vlastima drugih zemalja takođe bi trebalo da bude dozvoljena, mada način takve saradnje mora da poštuje takva zakonska pravila koja mogu da postoje u svakoj zemlji i da se odvija unutar okvira ovlašćenja koja su u pitanju.

Odredbe Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (21. maja 1980,

ETS br. 106) su posebno relevantne u ovom pogledu, mada neke vrste saradnje ne moraju da budu ograničene na pogranične zone.

Član 11.

Pojam pravo na pravni lek znači pristup lokalne vlasti sledećim:

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

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

Član 12.

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

Shodno tome, ovaj član usvaja sistem „obaveznog jezgra“ koji je uspostavljen u Evropskoj socijalnoj povelji tako što propisuje da se od ugovornica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi traži da prihvate barem 20 od 30 stavova u prvom

delu Povelje, uključujući bar deset iz jezgra od 14 osnovnih načela. Međutim, budući da je konačan cilj prihvatanje svih odredaba Povelje, članicama je data mogućnost da dodaju nove obaveze kako i kada to postane moguće.

Član 13.

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

Član 14.

Namena ovog člana je da olakša praćenje primene Povelje, od strane pojedinačnih članica, stvaranjem obaveze potonjima da proslede relevantne informacije Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Naročito zbog nepostojanja tela koje bi bilo odgovorno za nadzor nad primenom Povelje, posebno je važno da informacije budu na raspolaganju Generalnom sekretaru u vezi s bilo kakvim izmenama zakona i drugih mera koje imaju značajan uticaj na lokalnu autonomiju kako je definisana u Povelji.

Članovi 15. do 18.

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

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prvi obavezujući međunarodni ugovor koji jemči prava zajednica i njihovih izabranih vlasti. Otvorena je za potpisivanje kao konvencija od strane država članica Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine, a stupila je na snagu 1. septembra 1988. godine. Dana 16. novembra 2009. godine, usvojen je Dopunski protokol o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti koji dopunjuje tekst Povelje; Protokol je stupio na snagu 1. juna 2012. godine. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti obezbeđuje primenu načela Povelje u onim državama članicama Saveta Evrope koje su potpisale i ratifikovale Povelju i Dopunski protokol.

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta 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 primenu Konvencije u državama članicama.