

# EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE



Kongres lokalnih in regionalnih  
oblasti Sveta Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Evropska Listina  
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, June 2016  
Printed at the Council of Europe

## **Kazalo**

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope.....	5
Evropska listina lokalne samouprave.....	9
Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti .....	21
Evropska listina lokalne samouprave Obrazložitevno poročilo .....	29



# **Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope**

## **Uvod**

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je edinstvena organizacija v Evropi, odgovorna za ocenjevanje stanja demokracije na lokalni in regionalni ravni v 47 državah članicah Sveta Evrope. Njegova glavna vloga je okrepiti demokracijo na lokalni in regionalni ravni ter spremljati njen razvoj.

V okviru tega nadzoruje izvajanje določb Evropske listine lokalne samouprave (prvi pravno zavezujoč dokument na tem področju, sprejet leta 1985) s strani držav članic. Listina je postala vzorčna pogodba za zaščito pravic lokalnih in regionalnih oblasti, kot so pravica do samouprave, do izvolitve lastnih lokalnih organov, do izvrševanja oblasti, do administrativnih struktur in finančnih virov in pravica do sodnega varstva v primeru vmešavanja drugih vladnih organov.

Lokalne in regionalne oblasti se vse pogosteje obračajo na Kongres zaradi situacij, za katere menijo, da ogrožajo njihov način delovanja. Gre za različne situacije, ki se lahko nanašajo na obtožbe za neposredno kršitev določb Listine, če se osrednja vlada ne posvetuje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi o zadevi, ki jih neposredno zadeva (člena 4.6 in 9.6), in v primerih, ko njihovi finančni viri niso skladni z njihovimi odgovornostmi (9. člen). Obtožbe se lahko navezujejo tudi

na posredne kršitve zaradi dejanj, ki niso v duhu Listine. Predstavniki lokalne oblasti lahko na primer prosijo Kongres, naj preveri, ali države članice upoštevajo svoje obveze, ki izhajajo iz ratifikacije Listine. Kongres lahko tako na primer preveri način, na katerega je bilo zmanjšano število občin, se izreče glede zakona, ki uslužbencem v parlamentu preprečuje, da bi zasedli izvoljeni položaj, ali glede osnutka zaslona, ki ukinja mestni svet v glavnem mestu države, ali poda svoje mnenje glede prepovedi uporabe manjšinskega jezika v lokalnih zadevah. Vprašanja, pri katerih je Kongres pozvan za mnenje glede upoštevanja Listine, se nanašajo na številna področja.

Kongres s svojimi dejavnostmi nadzora zagotavlja, da so določbe Listine pravilno izvajane, in pomaga pri zagotavljanju nemotene lokalne in regionalne samouprave v Evropi.

## **Kako Kongres nadzoruje demokracijo na lokalni in regionalni ravni?**

Kongres:

- opravlja kontrolne obiske v 47 državah članicah,
- preverja posebne vidike Listine,
- spremlja lokalne in regionalne volitve.

Kongres po kontrolnih obiskih pripravi poročila, ki jih potrdi nadzorni odbor. Odbor prav tako potrdi priporočila, ki so po sprejetju s strani Kongresa posredovana državam članicam.

Kongres je od leta 1995 potrdil skoraj 103 poročila o nadzoru in države članice so sprejele številne zakonodajne reforme. Države članice lahko ratificirajo tudi tiste določbe Listine, s katerimi se niso strinjale ob podpisu pogodbe. Prav tako lahko sprejmejo potrebne ukrepe za podpis in/ali ratifikacijo

dodatnega Protokola k Listini o pravici do sodelovanja v zadevah lokalne oblasti.

## **Izboljšani postopki za boljši nadzor**

Kongres je leta 2010 v okviru postopka reform sprejel pravila, ki urejajo organizacijo njegovih nadzornih postopkov (Resolucija 307 (2010)), revidirana leta 2013 (Resolucija 307 (2010) REV2).

Da bi izboljšal kakovost svojega nadzora, se je Kongres odločil:

- izvajati bolj reden in sistematičen nadzor v državah, ki so podpisale in ratificirale Listino (približno na pet let), ter uvesti strogo in dosledno metodo določanja poročevalcev, da bi zagotovil popolno nepristranskost delegacije, ki je odgovorna za nadzor,
- dopolniti ta proces z naknadnimi postopki po nadzoru, ki bodo temeljili na političnem dialogu z državnimi oblastmi, da bi v sodelovanju z zadevno državo pripravili najustrežnejše ukrepe za težave, ki jih je odkrila delegacija, in da bi zagotovili hitro in učinkovito uresničitev priporočil, ki jih je podal Kongres v načrtu, ki ga je posredoval vladi.

Kongres na ta način na lokalni in regionalni ravni pomaga uresničevati temeljne cilje Sveta Evrope, namen katerih je okrepiti demokracijo v luči Evropske listine lokalne samouprave in dodatnega Protokola k Listini o pravici do sodelovanja v zadevah lokalne oblasti.





**Evropska listina  
lokalne samouprave**

**strasbourg, 15.X.1985**



## **Preambula**

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine,

upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;

upoštevajo, da je eden od načinov za doseg tega cilja dogovarjanje na upravnem področju;

upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;

upoštevajo, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope;

so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni;

so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom;

se zavedajo, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti;

izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje, in

so se zato dogovorile, kot sledi:

## **I. DEL**

### **1. člen**

Pogodbenice se zavezujejo, da se bodo ravnale po naslednjih členih na način in v obsegu, določenem v 12. členu te listine.

### **2. člen – Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo**

Načelo lokalne samouprave se priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče.

### **3. člen – Pojem lokalne samouprave**

1. Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.

2. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.

### **4. člen – Področje dejavnosti lokalne samouprave**

1. Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti.

2. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti.
3. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.
4. Pooblastila, dana lokalnim oblastem, morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa.
5. Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram.
6. Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo.

## **5. člen – Varstvo mej lokalne oblasti**

Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon.

## **6. člen – Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti**

1. Brez vpliva na splošnejše zakonske določbe lahko lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi

prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja.

2. Pogoji za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi naj omogočajo zaposlovanje zelo kakovostnega osebja na temelju uspešnosti in sposobnosti; za to je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

## **7. člen – Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni**

1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.

2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo.

3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdružljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.

## **8. člen – Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti**

1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon.

2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko

izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.

3. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

## **9. člen – Finančni viri lokalnih oblasti**

1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.

3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.

4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.

5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.

6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.



7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
8. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

## **10. člen – Pravica lokalnih oblasti do združevanja**

1. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena.
2. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti.
3. Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

## **11. člen – Pravno varstvo lokalne samouprave**

Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

## **II. DEL – Druge določbe**

### **12. člen – Obveznosti**

1. Vsaka pogodbenica se zaveže, da bo spoštovala vsaj dvajset odstavkov I. dela listine, od katerih jih bo izbrala najmanj deset, ki jih vsebujejo:

- 2. člen,
- prvi in drugi odstavek 3. člena,
- prvi, drugi in četrti odstavek 4. člena,
- 5. člen,
- prvi odstavek 7. člena,
- drugi odstavek 8. člena,
- prvi, drugi in tretji odstavek 9. člena,
- prvi odstavek 10. člena,
- 11. člen.

2. Vsaka država pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi obvesti generalnega sekretarja Sveta Evrope o izbranih odstavkih v skladu z določbami prvega odstavka tega člena.

3. Vsaka pogodbenica lahko kadar koli pozneje generalnega sekretarja obvesti, da jo zavezuje kateri koli odstavek te listine, ki ga še ni sprejela po prvem odstavku tega člena. Taka kasneje izražena zavezanost se šteje za sestavni del ratifikacije, sprejema ali odobritve pogodbenice, ki pošlje tako obvestilo, in ima enak učinek od prvega dne meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je generalni sekretar prejel notifikacijo.

### **13. člen – Oblasti, na katere se listina nanaša**

Načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje ta listina, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine tudi razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti.

### **14. člen – Določba o obveščanju**

Vsaka pogodbenica pošlje generalnemu sekretarju Sveta Evrope vse ustrezne informacije, ki zadevajo zakonske določbe in druge ukrepe, sprejete zaradi uskladitve z določili te listine.

## **III. DEL**

### **15. člen – Podpis, ratifikacija in začetek veljavnosti**

1. Ta listina je na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope. Treba jo je ratificirati, sprejeti ali odobriti. Listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.
2. Listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko so štiri države članice Sveta Evrope izrazile svoje soglasje, da jih listina zavezuje v skladu z določbami prejšnjega odstavka.
3. Za vsako državo članico, ki pozneje izrazi svoje soglasje, da jo listina zavezuje, začne listina veljati prvi dan meseca,

ki sledi izteku treh mesecev od dneva deponiranja listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi.

## **16. člen – Območna klavzula**

1. Vsaka država lahko ob podpisu ali deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu, odobritvi ali pristopu določi območje ali območja, za katera se ta listina uporablja.
2. Vsaka država lahko kadar koli pozneje z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, uporabo te listine razširi na katero koli drugo območje, navedeno v izjavi. Za tako območje listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je tako izjavo prejel generalni sekretar.
3. Vsaka izjava, dana po prejšnjih dveh odstavkih, se lahko za vsako območje, navedeno v taki izjavi, umakne z notifikacijo, naslovljeno na generalnega sekretarja. Umik začne učinkovati prvi dan meseca, ki sledi izteku šestih mesecev od dneva, ko je tako notifikacijo prejel generalni sekretar.

## **17. člen – Odpoved**

1. Vsaka pogodbenica lahko to listino odpove kadar koli po izteku petih let od dneva, ko je začela veljati. Obvestilo o odpovedi je treba dati šest mesecev prej generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Taka odpoved ne vpliva na veljavnost listine za druge pogodbenice pod pogojem, da število njenih pogodbenic ni nikoli manjše od štiri.
2. Vsaka pogodbenica lahko v skladu z določbami prejšnjega odstavka odpove tudi veljavnost vsakega odstavka I. dela te listine, ki jih je sprejela, pri čemer pogodbenico še

vedno zavezujeta število in vrsta odstavkov, določenih v prvem odstavku 12. člena. Šteje se, da je vsaka pogodbenica, ki po odpovedi kakšnega odstavka ne izpolnjuje več zahtev prvega odstavka 12. člena, odpovedala tudi listino samo.

## **18. člen – Notifikacije**

Generalni sekretar Sveta Evrope države članice Sveta Evrope obvesti o:

- a. vsakem podpisu;
- b. deponiranju vsake listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi;
- c. vsakem datumu začetka veljavnosti te listine v skladu s 15. členom;
- d. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb drugega in tretjega odstavka 12. člena;
- e. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb 13. člena;
- f. vsakem drugem dejanju, notifikaciji ali sporočilu, ki se nanaša na to listino.

V potrditev tega so podpisani, ki so za to pravilno pooblaščen, podpisali to listino.

Sestavljeno v Strasbourgu 15. oktobra 1985 v angleščini in francoščini, pri čemer sta obe besedili enako verodostojni, v enem samem izvodu, ki se hrani v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope vsaki državi članici Sveta Evrope dostavi overjene kopije.

**Dodatni protokol  
k Evropski listini  
lokalne samouprave  
o pravici do sodelovanja  
pri vprašanjih lokalne oblasti**

**Utrecht, 16.XI.2009**



## **Uvodna izjava**

Države članice Sveta Evrope, podpisnice Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave (v nadaljevanju listina, ETS št. 122), so se,

upoštevajoč, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njegovimi članicami zaradi varovanja in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;

upoštevajoč, da je pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope;

upoštevajoč, da je razvoj v državah članicah pokazal, da je to izjemno pomembno načelo lokalne samouprave;

upoštevajoč, da bi bilo primerno dopolniti listino z določbami, ki bi jamčile pravico do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti;

ob upoštevanju Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov, ki jo je sprejel Odbor ministrov 27. novembra 2008;

ob upoštevanju deklaracije in akcijskega načrta, ki sta bila sprejeta na 3. sestanku voditeljev držav in vlad članic Sveta Evrope (Varšava, 16. in 17. maj 2005),

dogovorile o naslednjem:



## **1. člen – Pravica do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti**

1. Države pogodbenice priznavajo vsakomur pravico sodelovati pri vprašanjih lokalne oblasti, ki so v njihovi pristojnosti.
2. Pravica do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti pomeni pravico poskušati določiti ali vplivati na izvajanje pristojnosti in odgovornosti lokalne oblasti.
3. Način uresničevanja te pravice določa zakon. Ne da bi zakon nepravilno zapostavljal katero koli osebo ali skupino, lahko določi posebne ukrepe za različne okoliščine ali skupine oseb. Skladno z ustavo in/ali mednarodnimi obveznostmi pogodbenic lahko zakon določi ukrepe, ki so namenjeni le volivcem.
  - 4.1. Vsaka pogodbenica z zakonom državljanom pogodbenice priznava pravico, da sodelujejo kot volivci ali kandidati na volitvah za člane sveta ali skupščine lokalne oblasti v kraju, v katerem prebivajo.
  - 4.2. Zakon prav tako priznava pravico do takega sodelovanja drugim osebam, če se pogodbenica v skladu z ustavno ureditvijo tako odloči ali če je to v skladu z mednarodnimi pravnimi obveznostmi pogodbenice.
    - 5.1. Uradni postopki, pogoji ali omejitve pri uresničevanju pravice do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti so predpisani z zakonom in usklajeni z mednarodnimi pravnimi obveznostmi pogodbenice.
    - 5.2. Zakon predpisuje potrebne uradne postopke, zahteve in omejitve, da se zagotovi, da uresničevanje pravice do

sodelovanja ne ogroža etike in preglednosti izvajanja pristojnosti in odgovornosti lokalnih oblasti.

5.3. Vsi drugi uradni postopki, zahteve ali omejitve pa morajo zagotoviti učinkovito politično demokracijo, vzdrževanje javne varnosti v demokratični družbi ali ravnanje pogodbenice v skladu z mednarodnimi pravnimi obveznostmi.

## **2. člen – Ukrepi za uresničevanje pravice do sodelovanja**

1. Države pogodbenice sprejmejo vse ukrepe za uresničevanje pravice do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti.

2. Ukrepi za uresničevanje pravice do sodelovanja vključujejo:

i. pooblastilo lokalnim oblastem, da omogočijo, spodbujajo in pospešujejo uresničevanje pravice do sodelovanja po tem protokolu;

ii. vzpostavitev:

a. postopkov za vključevanje ljudi, tudi posvetovanj, lokalnih referendumov in predlogov, in če ima lokalna oblast veliko prebivalcev in/ali veliko območje, ukrepov za vključevanje ljudi na ravni, ki jim je blizu;

b. postopkov za dostop do uradnih dokumentov skladno z ustavno ureditvijo pogodbenice in mednarodnimi zakonskimi obveznostmi, ki jih ima lokalna oblast;

- c. ukrepov, namenjenih zadovoljevanju potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju in
  - d. načinov ter postopkov za obravnavo pritožb in predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih služb ter odziv nanje;
- iii. spodbujanje uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij za uveljavljanje uresničevanja pravice do sodelovanja po tem protokolu.
3. Postopki, ukrepi in načini so lahko različni za različne vrste lokalnih oblasti glede na njihovo velikost in pristojnosti.
4. Pri načrtovanju in odločanju o ukrepih za uresničevanje pravice do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti se je treba po možnosti pravočasno in ustrezno posvetovati z lokalnimi oblastmi.

### **3. člen – Oblasti, na katere se protokol nanaša**

Protokol se nanaša na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vsaka država pa lahko ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo protokola ali ki jih namerava izključiti iz njegove uporabe. S poznejšim obvestilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo protokola tudi razširi na druge vrste lokalnih ali regionalnih oblasti.

#### **4. člen – Ozemeljska veljavnost**

1. Vsaka država lahko ob podpisu ali deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi določi območje ali območja, za katera se ta protokol uporablja.

2. Vsaka pogodbenica lahko kadar koli pozneje z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, uporabo tega protokola razširi na drugo območje, navedeno v izjavi. Protokol začne za tako območje veljati prvi dan meseca po treh mesecih od dneva, ko je generalni sekretar prejel to izjavo.

3. Vsaka izjava, dana po prejšnjih dveh odstavkih, se lahko za vsako območje, navedeno v njej, umakne z uradnim obvestilom, naslovljenim na generalnega sekretarja Sveta Evrope. Umik začne veljati prvi dan meseca po šestih mesecih od dneva, ko generalni sekretar prejme uradno obvestilo.

#### **5. člen – Podpis in začetek veljavnosti**

1. Ta protokol je na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope, podpisnicam listine. Protokol se ratificira, sprejme ali odobri. Država članica Sveta Evrope ne more ratificirati, sprejeti ali odobriti tega protokola, če hkrati ali predhodno ne ratificira, sprejme ali odobri listine. Listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.

2. Protokol začne veljati prvi dan v mesecu po poteku treh mesecev od dneva, ko osem držav članic Sveta Evrope izrazi svoje soglasje, da jih protokol zavezuje v skladu z določbami prvega odstavka.

3. Za državo članico, ki pozneje izrazi svoje soglasje, da jo protokol zavezuje, protokol začne veljati prvi dan meseca po treh mesecih od dneva deponiranja, sprejetja ali odobritve listine o ratifikaciji.

## **6. člen – Odpoved**

1. Vsaka pogodbenica lahko kadar koli odpove ta protokol z uradnim obvestilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope.
2. Odpoved začne veljati prvi dan meseca po šestih mesecih od dneva, ko generalni sekretar prejme uradno obvestilo.

## **7. člen – Uradna obvestila**

Generalni sekretar Sveta Evrope obvešča države članice Sveta Evrope o:

- a. vsakem podpisu,
- b. deponiranju listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi;
- c. vsakem dnevu začetka veljavnosti tega protokola po 5. členu;
- d. vsakem uradnem obvestilu v skladu z določbami 3. člena;
- e. vsakem drugem dejanju, uradnem obvestilu ali sporočilu, ki se nanaša na ta protokol.

V potrditev tega so podpisani, ki so bili za to pravilno pooblaščen, podpisali ta protokol.

Sestavljeno v Utrechtu 16. novembra 2009 v angleškem in francoskem jeziku, pri čemer sta obe besedili enako verodostojni, v enem izvodu, ki se hrani v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar vsaki državi članici Sveta Evrope pošlje overjene kopije.

**Evropska listina  
lokalne samouprave  
Obrazložitevno poročilo**



I. Evropska listina lokalne samouprave je bila pripravljena pod okriljem Sveta Evrope s strani odbora vladnih strokovnjakov pod vodstvom Usmerjevalnega odbora za regionalne in občinske zadeve na podlagi osnutka, predlaganega na Stalni konferenci lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Za podpis je bila na voljo 15. oktobra 1985 kot konvencija s strani držav članic Sveta Evrope.

II. Ta publikacija vsebuje besedilo obrazložitvenega poročila, ki je bilo pripravljeno na podlagi razprav odbora in je bilo posredovano Odboru ministrov Sveta Evrope. To poročilo ne predstavlja zavezujoče razlage besedila Listine, vendar lahko olajša razumevanje njenih določb.

III. Besedilo Evropske listine lokalne samouprave je podano tudi v tej publikaciji.



# Obrazložitevno poročilo

## A. Izvor Listine

Evropska listina lokalne samouprave predstavlja vrhunec vrste pobud in dolgoletnih razprav znotraj Sveta Evrope.

Lokalne oblasti si že dolgo prizadevajo za zaščito in krepitev lokalne avtonomije v Evropi z dokumentom, ki bi pojasnjeval načela, veljavna v vseh demokratičnih državah Evrope. Že zgodaj je bilo tudi ugotovljeno, da bi morali takšno besedilo sprejeti tisti, ki sicer predstavljajo oviro pri podpori avtonomije na lokalni ravni, namreč vlade.

Svet Evrope je kot varuh človekovih pravic in zagovornik načel demokratičnega vladanja zelo očitno predstavljal okvir za pripravo in sprejetje takšnega dokumenta. To velja še toliko bolj, saj je že daljnega leta 1957 poudaril pomembnost lokalnih oblasti z ustanovitvijo organa za zastopanje na evropski ravni, ki se je nato razvil v Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE).<sup>1</sup>

Prav CLRAE je s svojo resolucijo 64 (1968) predlagal Deklaracijo o načelih lokalne avtonomije in pozval Odbor ministrov Sveta Evrope, da jo sprejme. Pobudo je podprla posvetovalna skupščina, ki je v okviru svojega Priporočila 615 (1970) Odboru ministrov predstavila besedilo, ki je tesno povezano z vsebino CLRAE in je bilo pripravljeno ob sodelovanju obeh teles. Kljub

---

1. Stalna konferenca se je 14. januarja 1994 preoblikovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), kar še poudarja politični pomen tega telesa.

temu je bila vsebina deklaracije preveč splošna in pavšalna, da bi lahko predstavljala temelj za odločno ukrepanje.

Zato je bila nova pobuda s strani CLRAE leta 1981 zasnovana bolj prilagodljivo. Po drugi strani je bilo ugotovljeno, da je nezavezujoča deklaracija o načelih glede na pomembnost lokalne avtonomije in narave groženj, ki jim je ta izpostavljena, nezadostna. Zato je treba vlade pozvati k podpisu zavezujočih obvez. Poskrbeti je bilo treba za ustrezno prilagodljivost za upoštevanje razlik med nacionalnimi ustavnimi ureditvami in upravnimi tradicijami, in sicer ne s prekomernim omiljenjem zahtev novih instrumentov, temveč na način, ki vladam omogoča določeno možnost izbire glede določb, s katerimi bi se zavezale.

Logičen rezultat tega pristopa je bilo posredovanje osnutka Evropske listine lokalne samouprave Odboru ministrov v resoluciji CLRAE 126 (1981) s prošnjo, da bi bila sprejeta s statusom evropske konvencije.

Odbor ministrov je odločil, da predloge CLRAE posreduje Usmerjevalnemu odboru za regionalne in občinske zadeve (CDRM), da bi o njih razpravljali na 5. Konferenci evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo (Lugano, 5.–7. oktober 1982). Ministri, ki so se udeležili konference v Luganu, v svojih zaključkih

„menijo, da ta osnutek listine predstavlja pomemben korak pri določanju načel lokalne avtonomije, pri čemer so nekateri ministri izrazili zadržek glede potrebe po listini v obliki zavezujoče konvencije in glede nekaterih vsebinskih vidikov listine,

prosijo Odbor ministrov Sveta Evrope, da Usmerjevalni odbor za regionalne in občinske zadeve (CDRM) pozove, naj v

sodelovanju s Konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope pripravi potrebne spremembe osnutka Evropske listine lokalne samouprave v skladu s komentarji glede oblike in vsebine, ki so bili podani na konferenci, da jim jo bo mogoče poslati v potrditev na naslednji konferenci ...“

Odbor ministrov je k temu pozval CDRM, ki je temeljito predelal osnutek listine. V razpravah so v skladu z zaključki s konference v Luganu sodelovali predstavniki CLRAE.

Besedilo osnutka listine, kot ga je spremenil CDRM, je bilo nato predstavljeno na 6. Konferenci evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, na kateri so se sestali v Rimu med 6. in 8. novembrom 1984. Ministri so se po pregledu besedila soglasno strinjali z vključenimi načeli. Večina ministrov se je glede pravne oblike listine zavzela za konvencijo.

Odbor ministrov je glede na mnenja, podana s strani posvetovalne skupščine in na konferenci ministrov v Rimu, junija 1985 sprejel Evropsko listino lokalne samouprave v obliki konvencije. V priznanje dejstvu, da je bila prva pobuda za listino podana s strani Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, je bilo odločeno, da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarnem zasedanju CLRAE.

## **B. Splošne opombe**

Namen Evropske listine lokalne samouprave je zapolniti pomanjkanje splošnih evropskih standardov za določitev in zaščito pravic lokalnih oblasti, ki so najbližje državljanom in jim dajejo možnost dejavnega sodelovanja pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na njihovo vsakdanje življenje.

Listina zavezuje podpisnice k uvedbi osnovnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. Zato na evropski ravni predstavlja politično voljo, da bi na vseh ravneh teritorialne uprave poudarili pomen načel, za katera se zavzema, odkar je bila sprejeta s strani Sveta Evrope, ki meni, da je njena naloga ohranjati demokratično zavest v Evropi in varovati človekove pravice v najširšem smislu. Povsem je skladna s prepričanjem, da je mogoče raven samouprave, ki jo uživajo lokalne oblasti, razumeti kot preizkusni kamen resnične demokracije.

Listina je razdeljena na tri dele. Prvi del vsebuje materialne določbe, ki določajo načela lokalne samouprave. Opredeljuje potrebo po ustavnem in pravnem temelju za lokalno samoupravo, določa zasnovo in vzpostavlja načela, ki določajo naravo in obseg pristojnosti lokalnih oblasti. Členi v nadaljevanju se nanašajo na zaščito mej pristojnosti lokalnih oblasti in jim zagotavljajo avtonomijo z vidika njihove upravne strukture in dostopa do usposobljenega kadra ter določajo pogoje za opravljanje volilnih mandatov na lokalni ravni. Cilj dveh pomembnih členov je omejiti upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti in zagotoviti, da imajo na voljo zadostna finančna sredstva pod pogoji, ki ne vplivajo na njihovo osnovno avtonomijo. Drugi členi v tem delu opredeljujejo pravico lokalnih oblasti do sodelovanja in združevanja ter zaščito lokalne samouprave s pravico do sodnega varstva.

Drugi del vsebuje različne določbe, povezane z obvezami podpisnic. V skladu z namenom zagotoviti dejansko ravnovesje med varovanjem temeljnih načel in prilagodljivostjo, ki je potrebna za upoštevanje pravnih in ustavnih posebnosti posameznih držav članic, podpisnicam izrecno dovoljuje,

da iz določb Listine, s katerimi se čutijo obvezane, izključijo določene določbe. Tako predstavlja kompromis med priznanjem dejstva, da lokalna samouprava vpliva na strukturo in organizacijo same države, kar je osnovna naloga vlade, ter ciljem varovati vsaj tista osnovna načela, ki bi jih moral spoštovati vsak demokratičen sistem lokalne vlade. Podpisnice se lahko poleg tega kadar koli obvežejo k upoštevanju dodatnih določb, ko odpravijo zadevne ovire.

Načela lokalne samouprave, določena v Listini, veljajo za vse ravni ali kategorije lokalnih oblasti v vsaki državi članici in smiselno tudi za oblasti na regionalni ravni. Kakor koli, podpisnice lahko izključijo določene ravni oblasti, za katere določbe Listine ne veljajo, če to zahtevajo posebni primeri.

Listina ne določa organa, ki bi preverjal izvajanje njenih določb, določa zgolj, da podpisnice sporočajo vse zadevne informacije glede sprejetih zakonodajnih ali drugih ukrepov, ki zagotavljajo upoštevanje Listine. Odprto je bilo vprašanje vzpostavitve mednarodnega sistema nadzora, ki bi deloval enako kot pri Evropski socialni listini. Kljub temu je obveljalo mnenje, da kompleksni instrumenti nadzora niso potrebni, saj bi delovanje CLRAE znotraj Sveta Evrope z neposrednim dostopom do Odbora ministrov zagotovilo zadosten političen nadzor spoštovanja zahtev Listine s strani podpisnic.

Zadnji del besedila vsebuje zaključne določbe, skladne z določbami, ki se navadno uporabljajo v konvencijah, pripravljenih v okviru Sveta Evrope.

Evropska listina lokalne samouprave je prvi večstranski pravni instrument, ki določa in varuje načela lokalne avtonomije, enega od stebrov demokracije, za katere se zavzema in jih

razvija Svet Evrope. Zato lahko upamo, da bo predstavljala pomemben prispevek pri varovanju in spodbujanju skupnih evropskih vrednot.

## **C. Komentar določb Listine**

### **Uvodna izjava**

Uvodna izjava navaja osnovna načela Listine. Ta so predvsem:

- pomemben prispevek lokalne samouprave k demokraciji, učinkovita uprava in decentralizacija pooblastil,
- pomembna vloga lokalnih oblasti pri izgradnji Evrope,
- potreba, da so lokalne oblasti demokratične in da uživajo široko avtonomijo.

#### *1. člen*

1. člen izraža splošno zavezo članic k upoštevanju načel lokalne samouprave, ki so določena v I. delu Listine (2.–11. člen), in sicer v obsegu, določenem z 12. členom.

#### *2. člen*

Člen določa, da mora biti načelo lokalne samouprave zapisano v zakonodaji.

Z vidika pomembnosti načela je poleg tega zaželeno, da se to doseže z vključitvijo načela v temeljno besedilo, ki ureja organizacijo države, torej v ustavo. Ob tem je bilo ugotovljeno, da se države, v katerih je za spremembo ustave potrebna privolitev posebne večine zakonodajnega telesa ali privolitev celotnega prebivalstva z referendumom, ne morejo zavezati k vključitvi načela o lokalni samoupravi v ustavo. Prav tako

je bilo ugotovljeno, da lahko države, ki nimajo ustave v pisni obliki, temveč je ta v obliki različnih dokumentov in virov, naletijo na posebne težave ali morda celo ne morejo sprejeti takšne obveze.

Prav tako je treba upoštevati možnost, da so pristojnosti lokalne vlade regulirane s strani zvezne dežele in ne s strani osrednje zvezne vlade. Listina v federativnih državah nikakor ne vpliva na delitev pristojnosti med zvezno državo in zveznimi deželami.

### 3. člen

Ta člen določa bistvene značilnosti lokalne samouprave v smislu Listine.

#### 1. odstavek

Pojem „zmožnost“ izraža zamisel, da mora biti zakonsko pravico za urejanje in upravljanje določenih javnih zadev mogoče opravljati na učinkovit način. Vključitev besedne zveze „v mejah zakona“ priznava dejstvo, da je ta pravica in zmožnost lahko natančneje določena z zakonom.

Besedna zveza „s svojo odgovornostjo“ poudarja, da pristojnost lokalnih oblasti ne sme biti omejena le na delovanje v imenu oblasti na višji ravni.

Natančno ni mogoče določiti, katere zadeve bi morale biti v pristojnosti lokalnih oblasti. Besedne zveze, kot sta „lokalne zadeve“ in „lastne zadeve“, so bile zavrnjene kot premalo jasne, zaradi česar si jih je težko razlagati. V državah članicah se tradicija glede zadev, ki sodijo pod pristojnost lokalnih oblasti, močno razlikuje. V resnici je večina zadev pomembna tako z lokalnega kot državnega vidika in odgovornost za zadeve se lahko v posameznih državah in glede na čas razlikuje ter je

celo lahko deljena med oblasti na različnih ravneh. Z omejevanjem lokalnih oblasti na vprašanja, ki niso pomembna s širšega vidika, bi tvegali, da bi jim bila dodeljena postranska vloga. Po drugi strani je sprejet vidik nekaterih držav, da želijo pristojnost za določene funkcije, na primer za obrambo države, ohraniti na ravni osrednje vlade. Namen Listine je doseči, da bi lokalne oblasti imele širok nabor odgovornosti, ki jih je mogoče uresničevati na lokalni ravni. Te odgovornosti so določene v 4. členu.

## *2. odstavek*

Pravice do samouprave morajo izvrševati demokratično ustanovljene oblasti. To načelo je v skladu s pomembnostjo, ki jo Svet Evrope pripisuje demokratičnim oblikam vladanja.

Ta pravica navadno vključuje predstavniško skupščino z ali brez podrejenih izvršnih organov, vendar je predvidena tudi možnost neposredne demokracije, če to dovoljuje zakon.

## *4. člen*

Kot je bilo pojasnjeno v komentarjih k 3. členu, ni mogoče niti ne bi bilo primerno poskušati v celoti navesti pristojnosti in odgovornosti lokalnih oblasti v Evropi. Ta člen kljub temu določa splošna načela, na katerih naj bi temeljile odgovornosti lokalnih oblasti in narava njihovih pristojnosti.

## *1. odstavek*

Ker je narava odgovornosti lokalnih oblasti bistvenega pomena za realnost lokalne samouprave, je treba z vidika jasnosti in pravne varnosti zagotoviti, da jim osnovne odgovornosti niso dodeljene ad hoc, temveč morajo biti ustrezno vključene v zakonodajo. Odgovornosti je navadno treba določiti z ustavo



ali z zakonom. Kljub uporabi izraza „zakon“ v tem odstavku je priznано, da so v nekaterih državah določena pooblastila parlamenta za dodelitev posebnih odgovornosti, predvsem z vidika podrobnosti ali zadev, pri katerih je potrebna izvedba v skladu z direktivami Evropske skupnosti, zaželeno zaradi učinkovitosti, vendar pod pogojem, da parlament obdrži zadostna pooblastila za nadzor nad dodeljenimi pristojnostmi. Poleg tega za države članice Evropske skupnosti velja izjema, saj pravila Skupnosti (neposredno veljavna v skladu s 189. členom Rimske pogodbe) lahko predvidevajo uporabo posebnih ukrepov na zadevni upravni ravni.

### *2. odstavek*

Poleg odgovornosti, ki jih določenim ravнем oblasti nalaga zakonodaja, se lahko pojavijo druge potrebe ali možnosti za ukrepanje s strani javnih organov. Če so takšni ukrepi izvedeni na lokalni ravni in niso izključeni iz splošnih pristojnosti v večini držav članic, je z vidika zasnove lokalnih oblasti kot političnih entitet, ki delujejo samostojno, da bi spodbujale splošno blaginjo svojih prebivalcev, pomembno, da imajo pravico pri teh zadevah delovati na lastno pobudo. Splošna pravila, v skladu s katerimi morajo ravnati v takšnih primerih, so lahko vendarle določena z zakonom. Lokalne oblasti morajo v nekaterih državah članicah za svoja dejanja imeti zakonska pooblastila. Lokalnim oblastem je mogoče v takem sistemu dodeliti široko polje proste presoje, katere obseg določa 2. odstavek 4. člena.

### *3. odstavek*

Ta odstavek pojasnjuje splošno načelo, da mora biti izvajanje javnih odgovornosti decentralizirano. To načelo je bilo pogosto

navedeno v okviru Sveta Evrope in predvsem v zaključkih Lizbonske konference evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, leta 1977. To pomeni, da je treba odgovornost za izvajanje nalog zaupati vladi, ki deluje na najbolj lokalni ravni, razen če obseg ali narava naloge zahtevata obravnavo na večjem območju ali v primeru nujnih razlogov z vidika učinkovitosti ali gospodarnosti.

Ta določba kljub temu ne predstavlja zahteve za sistematsko decentralizacijo funkcij in njihov prenos na lokalne oblasti, ki lahko zaradi svoje narave in obsega opravljajo zgolj omejene naloge.

#### *4. odstavek*

Ta odstavek obravnava problematiko prekrivanja odgovornosti. Pooblastila morajo navadno biti dana v celoti in izključno, da bi zagotovili jasnost in preprečili razpršitev odgovornosti. Na nekaterih področjih je vendarle potrebno sodelovanje različnih ravni oblasti, pri čemer je pomembno, da poseganje s strani osrednjih ali regionalnih oblasti v takšnih primerih poteka v skladu z zakonskimi predpisi.

#### *5. odstavek*

Lokalne oblasti so zaradi svojih administrativnih struktur in poznavanja razmer na lokalni ravni lahko ustrezen organ za izvajanje določenih funkcij, ki so sicer končna odgovornost oblasti na višji ravni. Da takšen prenos pooblastil ne bi prekomerno posegal v delo neodvisnih oblasti na lokalni ravni, je treba slednjim dovoliti, da pri izvajanju prenesenih pooblastil upoštevajo lokalne okoliščine. Hkrati velja, da z vidika določenih pristojnosti, na primer za izdajo osebnih dokumentov,

potreba po upoštevanju enotnih predpisov ne dovoljuje presoje na lokalni ravni.

#### *6. odstavek*

Medtem ko odstavki 1 do 5 obravnavajo zadeve, za katere so pristojne lokalne oblasti, 6. odstavek obravnava tako zadeve, ki so v njihovi pristojnosti, kot tudi zadeve, ki niso v njihovi pristojnosti, vendar jih posebej zadevajo. Besedilo navaja, da mora biti način in čas posvetovanja ustrezen, da imajo lokalne oblasti realno možnost vplivanja, pri čemer se dopušča opustitev posveta v izjemnih okoliščinah, predvsem zaradi nujnosti. Posvet mora potekati neposredno z zadevnimi oblastmi ali posredno s posredovanjem združenj, če posvet zadeva več oblasti.

#### 5. člen

Predlogi za spremembo organizacije lokalnih oblasti, pri čemer združevanje z drugimi oblastmi predstavlja izjemne primere, so bistvenega pomena za lokalne oblasti in državljane, v imenu katerih delujejo. Medtem ko bi bilo v večini držav nerealno pričakovati, da bo lokalna skupnost imela pravico do veta pri sprejemanju takšnih odločitev, je predhoden posvet, neposreden ali posreden, bistvenega pomena. Referendumi lahko predstavljajo primeren postopek za tak posvet, vendar v številnih državah niso zakonsko predvideni. Če zakonodaja ne predvideva obvezne izvedbe referendumov, so dovoljene druge oblike posveta.

#### 6. člen

##### 1. odstavek

Besedilo tega odstavka ne obravnava splošne sestave lokalnih oblasti in njihovega sveta, temveč organizacijo upravnih

storitev, ki jih zagotavljajo. Medtem ko lahko zakoni, sprejeti na osrednji ali regionalni ravni, določajo nekatera splošna načela organizacije, morajo imeti lokalne oblasti možnost določiti svojo upravno strukturo z upoštevanjem lokalnih okoliščin in upravne učinkovitosti. Omejene posebne zahteve v zakonodaji na osrednji ali regionalni ravni, na primer glede ustanovitve določenih odborov ali upravnih funkcij, so sprejemljive, vendar s svojim obsegom ne smejo povzročiti togosti organizacijske strukture.

## *2. odstavek*

Za učinkovitost lokalnih oblasti je poleg ustreznih struktur upravljanja bistvenega pomena, da imajo možnost pridobiti in obdržati zaposlene, katerih strokovnost ustreza odgovornostim oblasti. To je seveda v veliki meri odvisno od zmožnosti lokalnih oblasti, da nudijo zadostno ugodne pogoje za opravljanje dela.

## *7. člen*

Namen tega člena je zagotoviti, da tretje osebe izvoljenim predstavnikom ne bi mogle preprečiti izvajanja funkcij in da izključno materialen vidik določenim skupinam oseb ne bi onemogočil kandidature za položaj. Materialen vidik vključuje ustrezno finančno nadomestilo za stroške, ki nastanejo z izvajanjem funkcij, in po potrebi nadomestilo za izgubo dohodka ter predvsem v primeru svetnikov, ki so izvoljeni na izvršno funkcijo s polnim delovnim časom, plačo in plačilo ustreznih prispevkov. V duhu tega člena bi bilo razumno pričakovati nadomestilo za vnovično vključitev v normalno delovno življenje ob koncu mandata tistih, ki so svojo funkcijo opravljali za polni delovni čas.

### *3. odstavek*

Ta odstavek določa, da mora prekinitev izvoljenega mandata na lokalni ravni temeljiti na objektivnih pravnih merilih in ne na ad hoc odločitvah. To navadno pomeni, da je postopek v primeru neustreznosti zakonsko določen. Kljub temu so znani primeri zakoreninjenih, nenapisanih pravnih načel, ki zagotavljajo zadostna jamstva.

### *8. člen*

Ta člen obravnava nadzor dejavnosti lokalnih oblasti s strani oblasti na drugih ravneh. Ne obravnava možnosti posameznikov, da začnejo sodne postopke zoper lokalne oblasti, niti ne obravnava imenovanja in dejavnosti varuha človekovih pravic ali drugega uradnega organa s preiskovalno vlogo. Določbe so predvsem pomembne z vidika nadzora, ki ga navadno povezujemo z načelom *contrôles de tutelle*, ki predstavlja dolgoletno tradicijo v številnih državah. S tega vidika zadevajo postopke, kot so zahteve za pridobitev predhodne odobritve za ukrepanje ali potrditve, s katerimi ukrepi začnejo veljati, pristojnost odpraviti odločitev lokalnih oblasti, revizije itd.

#### *1. odstavek*

1. odstavek določa, da je za nadzor potrebna zadostna pravna podlaga in tako izključuje ad hoc nadzorne postopke.

#### *2. odstavek*

Upravni nadzor mora navadno biti omejen na vprašanje zakonitosti dejanj lokalnih oblasti in ne na njihovo primernost. Posebna, vendar ne edina izjema velja v primeru prenosa pooblastil za naloge, pri čemer oblasti, ki so prenesle pooblastila, želijo v določeni meri izvajati nadzor nad izvedbo

naloge. Ta lokalnim oblastem vendarle ne sme preprečiti, da ohranijo določeno mero svobode odločanja, kot to predvideva 5. odstavek 4. člena.

### *3. odstavek*

Besedilo tega člena temelji na načelu „sorazmernosti“, pri čemer mora oblast z nadzorno pristojnostjo pri izvajanju svojih pravic uporabljati način, ki v najmanjši meri vpliva na lokalne oblasti, vendar hkrati zagotavlja doseganje zelenega rezultata.

Ker je uporaba pravnih sredstev zaradi neustreznega nadzora določena v 11. členu, se natančne določbe glede pogojev in načina poseganja v posebnih okoliščinah ne zdijo bistvene.

### *9. člen*

Pristojnost za določene funkcije nima pomena, če lokalne oblasti nimajo finančnih sredstev, ki bi jim omogočala njihovo izvajanje.

### *1. odstavek*

Namen tega odstavka je lokalnim oblastem zagotoviti svobodo pri določanju prednostnih izdatkov.

### *2. odstavek*

Obravnavano je načelo, da mora biti zagotovljena ustrezna povezava med finančnimi sredstvi, ki so na voljo lokalnim oblastem, in nalogami, ki jih te opravljajo. Ta povezava je posebej tesna pri izvajanju funkcij, ki so jim bile izrecno dodeljene.

### *3. odstavek*

Politično odločanje na podlagi ocene koristi zaradi nujenih storitev v primerjavi s stroški za lokalne davkoplačevalce so

temeljna dolžnost lokalno izvoljenih predstavnikov. Osrednja ali regionalna zakonodaja lahko določa omejitve glede pristojnosti lokalnih oblasti na davčnem področju, vendar ne sme preprečevati učinkovitega prevzemanja odgovornosti na lokalni ravni.

#### *4. odstavek*

Določeni davki ali viri dohodkov lokalnih oblasti zaradi svoje narave ali iz praktičnih razlogov načeloma niso usklajeni z vplivi inflacije in drugih gospodarskih dejavnikov. Lokalne oblasti se lahko zaradi prekomernega zanašanja na takšne davke ali vire dohodkov znajdejo v težavah, saj spreminjanje gospodarskih dejavnikov neposredno vpliva na stroške zagotavljanja storitev. Hkrati velja, da tudi v primeru sorazmerno dinamičnih virov prihodkov ni mogoča neposredna povezava med spremembami stroškov in virov.

#### *6. odstavek*

Določbe tega člena zahtevajo, da se je treba v primeru, če so prerazporejeni viri dodeljeni na podlagi posebnih meril, ki so določena z zakonodajo, med pripravo zadevne zakonodaje posvetovati z lokalnimi oblastmi.

#### *7. odstavek*

Z vidika svobode odločanja so bolj kot dotacije za financiranje določenih projektov zaželeno nenamenske dotacije ali celo dotacije, namenjene posebnim področjem. Nerealno bi bilo pričakovati, da bodo vse namenske dotacije zamenjane z nenamenskimi, predvsem za večje kapitalske naložbe, vendar prekomerno dodeljevanje namenskih dotacij močno omeji svobodo lokalnih oblasti pri določanju prednostnih

izdatkov. Ker se delež sredstev, ki jih predstavljajo dotacije, med posameznimi državami precej razlikuje, je lahko večji delež namenskih dotacij v primerjavi z nenamenskimi vendarle sprejemljiv, če dotacije kot celota predstavljajo zanemarljiv delež celotnih prihodkov.

Namen druge povedi v 7. odstavku 9. člena je zagotoviti, da namenske dotacije ne bi zmanjšale svobode lokalnih oblasti pri odločanju na ravni svojih pristojnosti.

#### *8. odstavek*

Za lokalne oblasti je pomembno, da imajo za potrebe kapitalskih naložb dostop do finančnih sredstev v obliki posojil. Morebitni viri za pridobitev takšnih finančnih sredstev so neizogibno odvisni od strukture kapitalskih trgov v posameznih državah, pri čemer so postopki in pogoji za dostop do takšnih virov lahko zakonsko določeni.

#### *10. člen*

##### *1. odstavek*

Ta odstavek obravnava sodelovanje med lokalnimi oblastmi na funkcionalni ravni, predvsem z vidika zagotavljanja večje učinkovitosti s skupnimi projekti ali z vidika izvajanja projektov, ki presega zmožnosti zgolj ene oblasti. Sodelovanje lahko poteka z ustanovitvijo konzorcijev ali združenj oblasti, pri čemer so lahko pravni okviri za takšno združevanje določeni z zakonodajo.

##### *2. odstavek*

2. odstavek zadeva združenja, katerih cilji so veliko bolj splošni kot funkcijski vidik, naveden v 1. odstavku, in katerih namen



je navadno predstavljati vse lokalne oblasti določene vrste ali določenih vrst na regionalni ali državni ravni. Pravica biti del takšnega združenja pa ne pomeni, da mora osrednja vlada katero koli posamezno združenje priznati kot veljavnega sogovornika.

Z vidika takšnega instrumenta Sveta Evrope je normalno, da pravica pripadati združenjem na državni ravni hkrati pomeni tudi pravico pripadati mednarodnim združenjem, katerih veliko število je aktivno pri spodbujanju evropske enotnosti v skladu s statutom Sveta Evrope.

Člen 10.2 kljub temu posameznim državam članicam dopušča izbiro sredstev, zakonodajnih ali drugih, s katerimi uveljavljajo to načelo.

### *3. odstavek*

Prav tako mora biti dovoljeno neposredno sodelovanje s posameznimi lokalnimi oblastmi drugih držav, pri čemer mora biti sodelovanje v skladu z morebitnimi zadevnimi zakoni v posameznih državah in potekati v okviru pooblastil zadevnih oblasti.

S tega vidika so posebej pomembne določbe Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (21. maj 1980, ETS št. 106), čeprav nekaterih vrst sodelovanja ni treba omejiti na obmejna območja.

### *11. člen*

Pravica do sodnega varstva pomeni dostop lokalnih oblasti do:

- a. ustrezno ustanovljenega sodišča ali

- b. enakovrednega, neodvisnega, z zakonom določenega organa, ki ima tako pristojnost odločanja kot tudi svetovanja glede odločitve, ali je neko dejanje, opustitev, odločitev ali drugo upravno dejanje v skladu z zakonom.

Poznan je primer iz države, v kateri je mogoče uporabiti izredno pravno sredstvo, imenovano prošnja za obnovo postopka, čeprav pritožbe na sodišču glede upravnih odločitev niso predvidene. To pravno sredstvo, ki je na voljo, če odločitev temelji na očitni napačni uporabi zakonodaje, je v skladu z zahtevami tega člena.

### *12. člen*

Pri oblikovanju načel lokalne samouprave, določenih v I. delu Listine, je bilo treba poskušati poiskati enotno rešitev za široko raznolikost pravnih sistemov in struktur lokalnih oblasti v državah članicah Sveta Evrope. Kljub temu se lahko posamezne vlade še vedno soočajo z zakonskimi ali praktičnimi ovirami pri upoštevanju določenih določb Listine.

Ta člen ustrezno uvaja sistem „obveznega jedra“, ki je bil prvič uveden z Evropsko socialno listino, ki določa, da morajo podpisnice Evropske listine lokalne samouprave upoštevati vsaj dvajset od tridesetih odstavkov I. dela Listine, vključno z vsaj desetimi od jedra štirinajstih osnovnih načel. Kljub temu glavni cilj ostaja upoštevanje vseh določb Listine, pri čemer imajo podpisnice izrecno možnost, da sproti sprejemajo in upoštevajo nove določbe, ko to postane mogoče.

### *13. člen*

Zahteve, določene v I. delu Listine načeloma veljajo za vse kategorije ali ravni lokalnih oblasti v vsaki državi članici. Hkrati

lahko veljajo tudi za morebitne regionalne oblasti. Pri tem lahko posebna pravna oblika ali ustavnopravni položaj določenih pokrajin (predvsem v federativnih državah članicah) preprečuje, da bi zanje veljale enake zahteve kot za lokalne oblasti. Poleg tega v eni ali dveh državah članicah obstaja kategorija lokalnih oblasti, ki ima zaradi svoje majhnosti le manjšo ali posvetovalno funkcijo. 13. člen podpisnicam dovoljuje, da iz obsega veljavnosti Listine izključijo določene kategorije oblasti, s čimer zagotavlja upoštevanje takšnih izjem.

#### *14. člen*

Namen tega člena je olajšati nadzor upoštevanja Listine s strani posameznih podpisnic, in sicer z določitvijo, da morajo slednje generalnemu sekretarju Sveta Evrope posredovati ustrezne informacije. Predvsem zaradi dejstva, da ne obstaja organ za nadzor upoštevanja določb Listine, je posebej pomembno, da so generalnemu sekretarju na voljo informacije glede kakršnih koli zakonodajnih sprememb ali drugih ukrepov, ki bistveno vplivajo na lokalno avtonomijo, kot je določeno v Listini.

#### *15. do 18. člen*

Končne določbe v členih 15 do 18 temeljijo na vzorčnih končnih določbah za konvencije in sporazume, sprejete v okviru Sveta Evrope.

Evropska listina lokalne samouprave je prva mednarodna zavezujoča pogodba, ki zagotavlja pravice skupnostim in njihovim izvoljenim oblastem. Državam članicam Sveta Evrope je bila na voljo za podpis 15. oktobra 1985, veljati je začela 1. septembra 1988. 16. novembra 2009 je bil kot dodatek k Listini sprejet dodatni Protokol o pravici do sodelovanja v zadevah lokalne oblasti, ki je začel veljati 1. junija 2012. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope zagotavlja upoštevanje načel Listine v državah članicah Sveta Evrope, ki so podpisale in ratificirale Listino in dodaten Protokol k Listini.

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

Svet Evrope je vodilna organizacija za varovanje človekovih pravic v Evropi. Združuje 47 držav članic, od katerih jih je 28 članic Evropske Unije. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti je telo Sveta Evrope, odgovorno za utrjevanje demokracije na lokalni in regionalni ravni v 47 državah članicah. Sestavljata ga dva zbora – Zbor lokalnih oblasti in Zbor regij – in trije odbori, skupno v njem deluje 648 izvoljenih predstavnikov, ki zastopajo več kot 200.000 lokalnih in regionalnih oblasti.