

Foreword for Publication of *European Charter of Local Self-Government*

In April 2002, Bosnia and Herzegovina became the 44th member state of the Council of Europe (CoE). Membership, however, came with a series of important conditions, which the country is obligated to fulfil. These commitments include the strengthening of common institutions and human rights, the establishment of an independent judiciary, and the harmonisation of the education curriculum. The list of post accession commitments defined by the Council of Europe is, in effect, a list of pre-conditions for a functional European state. The implementation of each post-accession commitment will take BiH further on the path towards European Integration. As such, the implementation of the *Charter of Local Self-Government*, within two years of accession, is an important part of this process.

Good local self-governance is one of the key objectives of both the Council of Europe (CoE) and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Local government is the level closest to citizens and its immediate responsibility is the provision of an environment conducive to economic development and a strong civic society. As such, democratic local governance requires communities which are capable of developing sound policies, and building adaptable structures and institutions to advance local development opportunities and processes in which a wide range of public and private stakeholders get involved, and stay involved.

The provisions of the *Charter of Local Self-Government* emphasise the need for a strong, sufficiently well funded, democratic system of local government. The Articles include the legal basis of local authorities, their scope, responsibilities and funding concerns. Each segment of the Charter articulates a solid foundation for these local governments in the Constitution and legal system of each individual country while creating universal principles applicable across Europe. In essence, as local self-government is representative of the needs of the citizens, it establishes that form of governance as the touchstone for all European values.

Through our publication and dissemination of the *European Charter of Local Self-Government* in the languages of Bosnia and Herzegovina, we wish to promote an understanding of the provisions of the Charter and encourage its implementation. Such implementation will bring Bosnia and Herzegovina simultaneously one step closer to its citizens and one step closer to integration with European Institutions.

Sarajevo, January 2003



Dr. Sonja MOSER-STARRACH

Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe



Ambassador Robert M. BEECROFT

Head of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina

Predgovor za publikaciju Europske Povelje o lokalnoj samoupravi

U travnju 2002.godine Bosna i Hercegovina je postala 44-ta članica Vijeća Europe. Članstvo je pak došlo sa nizom važnih uvjeta koje je zemlja obvezna da ispuni. Ove obaveze uključuju jačanje zajedničkih institucija i ljudskih prava, uspostavljanje neovisnog sudstva i usklađivanje programa obrazovanja. Lista obaveza koje definiše Vijeće Europe po prijemu je u stvari lista preduvjeta za funkcionalnu europsku državu. Sprovođenje svake od ovih obaveza vodit će Bosnu i Hercegovinu dalje ka europskim integracijama. Sprovođenje *Povelje o lokalnoj samoupravi*, u roku dvije godine po prijemu, predstavlja važan dio ovog procesa.

Dobra lokalna samouprava je jedan od glavnih ciljeva Vijeća Europe i OESS-a. Lokalna uprava je razina koja je najbliža građanima i njegova neposredna odgovornost je da obezbjedi okruženje koje vodi ekonomskom razvitku i jakom građanskom društvu. Kao takva, demokratska lokalna uprava zahtjeva zajednice koje su u mogućnosti da razviju sigurne politike i da izgrade prilagodljive strukture i institucije koje unapređuju procese i mogućnosti za lokalni razvitak u koje se uključuje i ostaje uključen široki spektar javnih i privatnih učesnika.

Odredbe *Povelje o lokalnoj samoupravi* naglašavaju potrebu za jakim demokratskim sustavom lokalne uprave sa dovoljno finansijskih sredstava. Članovi uključuju pravnu osnovu lokalnih tijela vlasti, njihov djelokrug, odgovornosti i izvore sredstava financiranja. Svaki dio Povelje izražava čvrstu osnovu za ove lokalne uprave u Ustavu i pravnom sistemu svake pojedine zemlje dok u isto vrijeme gradi univerzalne principe koji se primjenjuju širom Europe. S obzirom da lokalna samouprava zastupa potrebe građana u osnovi ona i uspostavlja oblik uprave koja je pokazatelj svih europskih vrijednosti.

Putem naše publikacije i raspodjele *Europske Povelje o lokalnoj samoupravi* na jezicima Bosne i Hercegovine želimo da promoviramo razumjevanje odredaba Povelje i potaknemo njeno sprovođenje. Njeno sprovođenje će istovremeno za jedan korak približiti Bosnu i Hercegovinu njenim građanima i integraciji sa europskim institucijama.

Sarajevo, siječanj 2003

Dr. Sonja Moser-Starrach

Specijalni predstavnik Generalnog sekretara Vijeća Europe

Ambasador Robert M. Beecroft

Šef Misije OESS-a u Bosni i Hercegovini

Predgovor

Pravo na lokalnu samoupravu sastavni je dio općih ljudskih prava i jedno od temeljnih opredjeljenja u osiguranju najviših standarda ljudskih prava i sloboda. Organiziranje i funkcioniranje sustava lokalne samouprave u BiH i dalje nailazi na određene poteškoće, pa i nerazumijevanja. Pri tomu, razina lokalne vlasti najbliža je građanima i neposredno je odgovorna za stvaranje okruženja koje omogućava ekonomski razvoj i jako civilno društvo.

Koncept lokalne samouprave utvrđen Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koju je ratificirala i Bosna i Hercegovina 12. 07. 2002. godine, podrazumijeva lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih tijela vlasti da, u granicama zakona, uređuju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnoga stanovništva. To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovoriti na svakodnevne i stalne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, izgrađivati i održavati lokalnu infrastrukturu, financije i učinkovitu upravu.

Nepodijeljeno je mišljenje predstavnika gradova i općina da stanje lokalne samouprave u BiH danas nije zadovoljavajuće. Ovakvo stanje lokalne samouprave izravna je posljedica neusuglašenosti zakona BiH sa standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i jakih trendova centralizacije vlasti, osobito u oblasti fiskalne politike, što ima vrlo negativne posljedice na mogućnost i sposobnost lokalne vlasti da na odgovarajući način zadovolji potrebe i zahtjeve lokalnoga stanovništva.

Temeljna polazišta Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja definiraju izvore prihoda lokalnih tijela vlasti u suodnosu njima povjerenim poslovima, nisu ni približno primijenjeni u važećem zakonskom okviru, što konkretno znači da izvori financiranja lokalne samouprave nisu primjereni dužnostima koje lokalnim vlastima propisuju entitetski ustavi i zakoni. U tom kontekstu iznenađujuć je podatak da od ukupne sume prikupljenih javnih prihoda u Bosni i Hercegovini, MANJE OD JEDNE DESETINE pripada lokalnim tijelima vlasti, što znači da je većina javnih prihoda koncentrirana u proračunima viših razina vlasti.

Poseban problem predstavlja i nedostatak komunikacije između lokalnih tijela vlasti, na jednoj strani, te kantona i entiteta na drugoj, osobito u procedurama kreiranja i donošenja zakona i drugih propisa centralne vlasti koji ih se izravno tiču, osobito raspodjele prihoda i povjeravanja dodatnih poslova. Učinkovit sustav lokalne demokracije i poštovanje lokalne samouprave podrazumijeva sudjelovanje lokalnih zajednica u planiranju unutrašnje politike i u pripremi zakona koji se odnose na njihove ovlasti.

Zbog naprijed navedenih razloga, ustavna i zakonska reforma lokalne samouprave u BiH nameće se kao imperativ bez koga nije moguće nastaviti započete pozitivne trendove uspostave i razvoja lokalne demokracije i razvoja građanskoga društva na lokalnoj razini. Neophodne ustavne, zakonske, organizacijske i financijske promjene u sustavu lokalne samouprave, trebaju omogućiti da tijela lokalnih vlasti, na demokratski način izabrana, budu nadležna za samostalno donošenje odluka, sukladno svojim ovlastima, te u potpunosti sposobna da svoje ovlasti i provedu. Posebno je važno osigurati da se ovlasti lokalnih tijela vlasti zajamče Ustavom, kao i da se da Ustavno jamstvo lokalnoj samoupravi, kao tijelu od posebnoga društvenog interesa.

Ukoliko bi došlo do očekivane reforme lokalne samouprave, ona bi usuglasila postojeći neodgovarajući sustav lokalne samouprave sa standardima postavljenim u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, što bi osiguralo decentralizaciju vlasti i fiskalnu politiku i osposobilo lokalna tijela vlasti da upravljaju i rukovode javnim poslovima, kreiraju poresku politiku, ubiru prihode i samostalno financiraju svoje djelatnosti.

Zaštita prava lokalne samouprave mora se osigurati Ustavom, sukladno paragrafu XI Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a temeljni instrument te zaštite je da se omoguće i odgovarajuća pravna sredstva, posebice, mogućnost izravnoga pokretanja postupaka pred ustavnim sudovima, radi neposredne ustavnopravne zaštite prava i interesa lokalnih tijela vlasti, u odnosu na akte i propise centralnih tijela vlasti, koje im osporavaju nadležnosti, uskraćuju financijska sredstva, ili pak krše Ustavom ili zakonom zajamčena načela lokalne samouprave.

Sve naprijed navedeno ukazuje na evidentne manjkavosti sustava lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, karakteristične za sve države jugoistočne Europe koje prolaze kroz tranzicijske procese, nastojeći usuglasiti svoje zakonodavstvo s europskim standardima, a radi pripreme za proces prijama u Europsku uniju.

Zbog toga, poseban značaj za podizanje razine svijesti o standardima lokalne samouprave kod nositelja vlasti u Bosni i Hercegovini, građana i cjelokupne javnosti ima ova Publikacija, koju su nam zajednički pripremili Vijeće Europe i Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini.

Publikacija sadrži zbirku najznačajnijih dokumenata Vijeća Europe koji se odnose na lokalnu samoupravu čiju predvodnicu, bez sumnje, predstavlja Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

Uvjereni smo da će ova Publikacija doprinijeti boljem razumijevanju načela i značaja lokalne samouprave i potaknuti gradove i općine da zajedno, samostalno ili udruženo u asocijacije lokalnih vlasti zauzmu aktivan stav u provedbi ovih standarda na lokalnoj razini.

Promocija načela dobre uprave, razvoj lokalne samouprave i opća demokratizacija odnosa u zemlji, ostaje naše osnovno i trajno opredjeljenje.

Hamdija Jahić

Predsjednik Saveza općina
i gradova FBiH

Dragomir Ljubojević

Predsjednik Saveza općina
i gradova RS

Kazalo

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.....	6
Objašnjenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.....	12
Naputak br. R (96) 3 Komiteta ministara zemljama članicama o proračunskom deficitu lokalnih tijela vlasti i prevelikom zaduživanju	22
Naputak br. R (2000)14 Komiteta ministara zemljama članicama u svezi s oporezivanjem na lokalnoj razini, financijskom izjednačavanju i dotacijama za lokalna tijela vlasti	25
Naputak br. R (92) 5 Komiteta ministara zemljama članicama o posuđivanju sredstava od strane lokalnih i regionalnih tijela vlasti	30
Naputak br. R (98) 12 Komiteta ministara zemljama članicama o nadzoru rada lokalnih tijela vlasti	32
Naputak br. R (95) 19 Komiteta ministara zemljama članicama o primjeni principa subsidijarnosti	36
Naputak br. R (2001) 19 Komiteta ministara upućen zemljama članicama o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini.....	38
Model Kodeksa ponašanja za javne dužnosnike – Dodatak uz Naputak br. R (2000)10 Komiteta ministara zemljama članicama o Kodeksu ponašanja za javne dužnosnike	47

EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Uvod

Zemlje članice Vijeća Europe, potpisnice ove Povelje:

Smatrajući da je cilj Vijeća Europe što tješnje povezati svoje članice kako bi se očuvali i promicali ideali i načela koji pripadaju njihovoj zajedničkoj baštini;

Smatrajući da je jedan od načina ostvarivanja tog cilja i sporazumijevanje na području upravljanja;

Smatrajući da su lokalna tijela vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava;

Smatrajući da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe;

Uvjerene da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnoj razini;

Uvjerene da postojanje lokalnih tijela vlasti koje su stvarno odgovorne omogućava upravu koja je učinkovita i bliska građanima;

Svjesne da je obrana i snaženje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti;

Potvrđujući da ovo pretpostavlja postojanje lokalnih tijela vlasti kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovana tijela, koja donose odluke, i da se koriste širokim stupnjem samouprave što se tiče njihova djelokruga rada, sredstava za njegovo obavljanje i načina potrebnih da bi mogle ispuniti svrhu svoga postojanja;

Sporazumjele su se kako slijedi:

Članak 1.

Zemlje će se potpisnice smatrati obveznim da poštuju sljedeće članke ove Povelje, na način i u obujmu predviđenim člankom 12. Povelje:

DIO I

Članak 2. - Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave

Princip lokalne samouprave bit će utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i gdje je to moguće – ustavom.

Članak 3. - Koncept lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u okvirima zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Ovo će pravo lokalne vlasti vršiti putem vijeća i skupštine, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasovanjem na bazi neposrednog, općeg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (vijeća, odnosno skupštine) mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ovo pravo neće ni u kome smislu ukinuti zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju – tamo gdje je to predviđeno statutom.

Članak 4. - Djelokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti bit će utvrđeni ustavom ili statutom, time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za posebne zadaće, sukladno zakonu.
2. Lokalne će vlasti, u djelokruzima zakona, imati puno diskrecijsko pravo da provode svoje inicijative glede svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.
3. Javni će se poslovi, po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obujmu i prirodi posla, kao i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.
4. Prava će povjerena lokalnim vlastima, po pravilu, biti potpuna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – središnje ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
5. U slučajevima prenošenja ovlasti sa središnjih i regionalnih, na lokalne vlasti, lokalnim će vlastima, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovu provedbu lokalnim uvjetima.
6. Lokalne će vlasti biti konsultirane, u najvećoj će im mogućoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju svoju provedbu lokalnim uvjetima.

Članak 5. - Zaštita djelokruga lokalne vlasti

Promjene djelokruga lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče, vjerojatno putem referenduma, gdje je to predviđeno statutom.

Članak 6. - Odgovarajuća organizacija uprave i izvori sredstava za obavljanje poslova lokalne vlasti

1. U mjeri u kojoj to nije u sukobu s općim statutarnim odredbama, lokalne će vlasti imati mogućnost da određuju svoju internu upravnu strukturu, glede njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i učinkovitog rukovođenja radom tijela uprave.
2. Uvjeti rada zaposlenih u lokalnim vlastima bit će takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja, sposobnog i kompetentnog. U tom cilju, osigurat će se odgovarajući uvjeti i mogućnosti za obuku zaposlenih u upravi, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnosti promicanja u službi.

Članak 7. - Uvjeti vršenja funkcija lokalnih vlasti

1. Uvjeti rada izabраниh lokalnih dužnosnika moraju biti takvi da osiguravaju slobodno obnašanje njihovih funkcija
2. Ti uvjeti podrazumijevaju i odgovarajuću financijsku kompenzaciju troškova nastalih u obnašnju ovih dužnosti, kao i gdje god je to potrebno, nadoknadu za izgubljenu zaradu, odnosno naknadu za obnašanje dužnosti, uz odgovarajuće socijalno osiguranje
3. Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju nespojivim s obnašanjem dužnosti lokalnog dužnosnika, bit će predviđene statutom ili osnovnim pravnim načelima

Članak 8. - Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti

1. Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim ustavom ili statutom.
2. Svaki će oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti, po pravilu, imati za cilj jedino da osigura usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti više razine vlasti radi osiguravanja ekspeditivnosti u obavljanju onih poslova koji su prepušteni lokalnim vlastima.
3. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršit će se na način kojim će se osigurati da intervencija kontrolnog tijela bude u skladu sa značajem interesa koji se štiti.

Članak 9. - Izvori financiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne će vlasti, sukladno ekonomskoj politici zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlasti.
2. Izvori će financiranja lokalnih vlasti biti primjereni njihovim dužnostima, koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje će jedan dio sredstava lokalnih vlasti potjecati od lokalnih pristojba i naknada, za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4. Sustavi financiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti trebaju biti dovoljno raznoliki i elastični, kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti.
5. Potreba zaštite materijalno siromašnijih lokalnih vlasti nalaže uspostavu odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog izjednačavanja, glede ispravljanja posljedica nejednake raspodjele izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim se postupcima ili mjerama, ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti, koja one imaju u okviru svoje nadležnosti.
6. Lokalne će vlasti, na odgovarajući način, biti konsultirane glede metoda na temelju kojeg će im biti dodijeljeni preraspodijeljeni izvori financiranja.
7. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskrecijsko pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlasti.

8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, sukladno zakonu.

Članak 10. - Pravo lokalnih vlasti na udruživanje

1. Lokalne vlasti imaju pravo, da u obnašanju svojih dužnosti međusobno surađuju i da se, sukladno zakonu, udružuju s drugim lokalnim vlastima, radi vršenja poslova od zajedničkog interesa.
2. Svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pristupe udruzi lokalnih vlasti radi zaštite i promicanja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj udruzi lokalnih vlasti.
3. Lokalne vlasti imaju pravo da, pod uvjetima koji mogu biti propisani zakonom, surađuju s odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja.

Članak 11. - Zakonska zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obnašanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.

DIO II - Ostale odredbe

Članak 12. - Preuzimanje obveza

1. Svaka od potpisnica se obvezuje na poštovanje najmanje 20 stavaka Prvog dijela Povelje, od kojih najmanje 10 mora biti među sljedećim stavcima:
 - Članak 2,
 - Članak 3. stavak 1 i 2,
 - Članak 3. stavak 1, 2 i 4,
 - Članak 5,
 - Članak 7. stavak 1,
 - Članak 8. stavak 2,
 - Članak 9. stavak 1, 2, i 3,
 - Članak 10. stavak 1,
 - Članak 11.
2. Svaka će od potpisnica, prilikom deponiranja svoga instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, obavijestiti glavnoga tajnika Vijeća Europe o stavovima odabranim sukladno odredbama stavka 1. ovoga članka.

3. Svaka od potpisnica može, u bilo koje vrijeme, obavijestiti glavnoga tajnika da se smatra obveznom poštovati i druge stavke ove Povelje koje prije toga nije prihvatila, prema uvjetima propisanim stavkom 1. ovoga članka. Ovo naknadno preuzimanje obveza smatrat će se sastavnim dijelom ratifikacije, prihvatanja ili pristanka od strane zemlje koja o ovomu izvijesti glavnoga tajnika i stupit će na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi, po isteku razdoblja od tri mjeseca, od datuma kada glavni tajnik Vijeća Europe primi ovakvo obavještenje.

Članak 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 teritoriju zemlje potpisnice. Međutim, svaka od potpisnica može, prilikom deponiranja svoga instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, odrediti kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti, koje ne namjeravaju primjenjivati odredbe Povelje. Ona, također, može uključiti i druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti pod odredbe ove Povelje – naknadnim obavještanjem glavnoga tajnika.

Članak 14. - Dostavljanje informacije

Svaka će od zemalja potpisnica dostaviti glavnom tajniku Vijeća Europe sve relevantne informacije koje se odnose na zakonodavne odredbe i druge akte koje treba poduzeti glede usuglašavanja svoga zakonodavstva s odredbama ove Povelje.

DIO III

Članak 15. - Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu

1. Ovo je Povelja otvorena za potpis zemalja članica Vijeća Europe. Ona je podložna ratifikaciji, prihvatanju ili pristanku. Dokumenti ratifikacije, prihvatanja ili pristanka bit će pohranjeni kod glavnoga tajnika Vijeća Europe.
2. Ova Povelja stupa na snagu prvoga dana mjeseca po isteku razdoblja od tri mjeseca poslije datuma kada četiri zemlje članice Vijeća Europe daju svoj pristanak, da budu obvezne po ovoj Povelji, a sukladno odredbama prethodnoga stavka.
3. U slučaju kada bilo koja zemlja – članica naknadno da svoj pristanak da bude obvezna po ovoj Povelji, Povelja će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi poslije isteka razdoblja od tri mjeseca od datuma deponiranja instrumenata ratifikacije, prihvatanja ili pristanka.

Članak 16. - Teritorijalna klauzula

1. Svaka država može, u momentu potpisivanja ili prilikom deponiranja instrumenata ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, da odredi teritorij ili teritorije na koje će se odnositi ova Povelja.
2. Svaka država može bilo kojeg kasnijeg datuma, putem deklaracije upućene glavnom tajniku Vijeća Europe, da proširi primjenu ove Povelje na bilo koji drugi teritorij koji imenuje u toj dek-

laraciji. Za taj teritorij Povelja će stupiti na snagu prvoga dana mjeseca, počev od datuma prijama takve deklaracije od strane glavnoga tajnika.

3. Svaka deklaracija koja se dostavi sukladno prethodnim dvama stavcima može, za svaku od teritorija navedenih sukladno prethodnim dvama stavcima, za svaku od teritorija navedenih u takvoj deklaraciji, biti povučena putem posebnog obavještenja upućenog glavnom tajniku. Ovaj će akt o povlačenju stupiti na snagu prvoga dana mjeseca koji slijedi po isteku razdoblja od 6 mjeseci poslije prijama takvog obavještenja od strane glavnoga tajnika.

Članak 17. - Otkazivanje

4. Svaka od potpisnica može povući svoj pristanak na primjenu ove Povelje u svakom momentu po isteku razdoblja od 5 godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu zemlju. U tom smislu, glavnom tajniku Vijeća Europe potrebno je dostaviti posebnu izjavu s otkaznim rokom od 6 mjeseci.

Ovakvo otkazivanje neće utjecati na primjenu Povelje u drugim zemljama – potpisnicama, pod uvjetom da ni u jednom momentu ne bude manje od 4 zemlje – potpisnice Povelje.

5. Svaka od potpisnica može, sukladno odredbama prethodnoga stavka, otkazati bilo koji stavak Dijela I. I Povelje koju je prihvatila, pod uvjetom da ostane obvezna po broju i vrsti, članaka predviđeno člankom 12. stavak 1. Za svaku potpisnicu koja, otkazavši svoju suglasnost na određeni stavak, prestane ispunjavati zahtjev članka 12., stavak 1., smatrat će se da je otkazala i Povelju u cijelosti.

Članak 18. - Notifikacije

Glavni će tajnik Vijeća Europe obavijestiti zemlje članice Vijeća o:

- a) Svakom potpisu
- b) Deponiranju svakog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka
- c) Svakom datumu stupanja na snagu ove Povelje, sukladno članku 15.
- d) Svakom obavještenju primljenom sukladno odredbama članka 12., stavak 2. i 3.
- e) Svakom obavještenju primljenom sukladno odredbama članka 13.
- f) O svakom drugom aktu, obavještenju ili priopćenju koje se odnosi na ovu Povelju

U potvrdu ovog dijela dolje potpisani, koji su za to zakonski ovlašteni, potpisali su ovu Povelju.

Sačinjeno u Strassbourgu, 15.10.1985., na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta vjerodostojna, i u po jednom primjerku će biti pohranjeni u pismohran Vijeća Europe. Glavni će tajnik Vijeća proslijediti ovjerene preslike svakoj zemlji – članici.

OBJAŠNJENJE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

- I. Europska je povelja o lokalnoj samoupravi nastala u okviru Vijeća Europe. Izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka pod pokroviteljstvom Upravnog Komiteta za regionalna i lokalna pitanja na temelju nacrtu kojeg je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih tijela vlasti u Europi. 15. listopada 1985. godine Povelja je bila otvorena za pristup potpisivanjem, kao konvencija zemalja članica Vijeća Europe.
- II. Objasnjenje koje je pripremljeno na temelju razgovora u okviru Komiteta i zatim dostavljeno Komitetu ministara Vijeća Europe ne predstavlja instrument koji pruža autoritativno tumačenje teksta Povelje, iako može olakšati razumijevanje njenih odredaba.

A. Nastanak Povelje

Europska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja vrhunac niza inicijativa i dugogodišnjeg razmatranja unutar Vijeća Europe.

Zaštita i jačanje lokalne samostalnosti u Europi putem dokumenta u kojem su objašnjeni principi na koje su se svojim potpisom obvezale sve demokratske države Europe, predstavljaju dugogodišnju težnju tijela lokalne samouprave. Osim toga, već je u prvoj fazi uočeno da bi se takvim tekstom trebalo osigurati poštovanje onih, čije su aktivnosti, u biti, sporne u obrani svake lokalne samostalnosti, to jeste, vlada.

Vijeće Europe, kao čuvar ljudskih prava i branitelj principa demokratske vlasti, predstavljalo je očigledan okvir za izradu i usvajanje takvog instrumenta; tim prije što je još davne 1957. godine uspostavljanjem zastupničkog tijela na europskoj razini, poznatog kao Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)) pokazalo koliko cijeni značaj lokalnih vlasti (napomena: od 14. siječnja 1994. godine Stalna konferencija je transformirana u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)), kao priznanje njenog političkog značaja.).

Upravo je CLRAE svojom Rezolucijom 64 (1968.) predložio Deklaraciju principa lokalne samostalnosti i pozvao Komitet ministara Vijeća Europe da usvoji Deklaraciju. Ovu inicijativu je podržala i Konsultativna skupština koja je u svome Napatku 615 (1970.) Komitetu ministara predstavila tekst koji se izravno bazira na tekstu Kongresa kojeg su zajednički izradila ta dva tijela. Međutim, predložena Deklaracija je imala poprilično uopćen i sveobuhvatan karakter da bi se poduzela bilo koja odlučna mjera.

Stoga se nova inicijativa koju je CLRAE pokrenuo 1981. godine bazirala na fleksibilnijem pristupu. Također je zauzeto stajalište da se jednom neobvezujućom deklaracijom principa ne izražava značaj lokalne samostalnosti, niti vrsta prijetnji kojima je izložena. Zato se od vlada mora tražiti da preuzmu obveze koje će morati ispoštovati. Bilo je potrebno ugraditi neophodnu fleksibilnost u smislu uvažavanja razlika među državnim ustavnim rješenjima i tradicijama uprave i to ne kroz pretjerano ublažavanje uvjeta sadržanih u novim instrumentima, nego kroz omogućavanje vladama da uživaju određeni stupanj izbora među odredbama na koje će se obvezati.

Logičan ishod ovog pristupa bio je podnošenje Komitetu ministara nacrtu Europske povelje o lokalnoj samoupravi, u okviru CLRAE rezolucije 126 (1981.), sa zahtjevom da se nacrt usvoji sa Statutom Europske konvencije.

Komitet ministara je odlučio da CLRAE Upravnom komitetu za regionalna i lokalna pitanja (CDRM) dostavi prijedloge kako bi se oni razmatrali na 5. konferenciji europskih ministara nadležnih za lokalnu samoupravu (Lugano, 5-7. listopada 1982.godine). U svojim zaključcima ministri koji su nazočili Konferenciji u Luganu su:

“smatrali da ovaj nacrt Povelje predstavlja bitan korak ka definiranju principa lokalne samostalnosti, istodobno primjećujući rezerve nekih ministara glede potrebe za Poveljom u vidu obvezujuće konvencije, kao i nekih aspekata iz sadržaja Povelje; zamolili Komitet ministara Vijeća Europe da izda napatke Upravnom komitetu za regionalna i lokalna pitanja (CDRM), u kontaktu sa Konferencijom lokalnih i regionalnih vlasti Europe, da u nacrtu Europske povelje o lokalnoj samoupravi unese neophodne promjene sukladno komentarima vezanim sa formu i suštinu utvrđenu u tijeku Konferencije, kako bi im nacrt bio dostavljen na usvajanje na sljedećoj konferenciji...”

Nakon što je Komitet ministara izdao napatke Upravnom komitetu, Komitet je izvršio detaljnu reviziju nacrtu Povelje. Sukladno zaključcima Konferencije održane u Luganu, predstavnici su CLRAE sudjelovali u diskusiji.

Tekst nacrtu Povelje koji je prerađen od strane Upravnog komiteta, konačno je dostavljen na 6. Konferenciju europskih ministara nadležnih za lokalnu upravu, koji su se sastali u Rimu 6-8. studenoga 1984. godine. Nakon što su pregledali tekst, ministri su se jednoglasno složili sa principima sadržanim u tekstu. Što se tiče zakonske forme koju bi Povelja trebala imati, većina ministara se izjasnila za formu konvencije.

U svjetlu mišljenja Konsultativne skupštine i Ministarske konferencije održane u Rimu, Komitet ministara je stoga u lipnju 1985. godine usvojio Europsku povelju o lokalnoj samoupravi u formi konvencije. Priznajući činjenicu da je inicijativa za usvajanje Povelje potekla od strane Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Europe, odlučeno je da bi Konvencija trebala biti otvorena za pristupanje, potpisivanjem 15. listopada 1985. godine na 20. Plenarnoj sjednici CLRAE.

B. Opće napomene

Cilj Europske povelje o lokalnoj samoupravi je da se ispravi manjkavost zajedničkih europskih standarda za ocjenu i zaštitu prava lokalnih tijela vlasti koji su najbliži građanima, te da se građanima pruži mogućnost učinkovitog sudjelovanja u donošenju odluka koje utječu na njihov svakodnevni život.

Povelja obvezuje strane na primjenu osnovnih pravila kojim se jamči politička, administrativna i financijska samostalnost lokalnih tijela vlasti. Stoga ona na europskoj razini predstavlja izraz političke volje da se na svim razinama teritorijalne uprave principima obrane demokracije da suština, jer od svog osnutka, Vijeće Europe smatra svojom dužnošću očuvanje europske demokratske svijesti i obranu ljudskih prava u najširem smislu. U njoj je zaista otjelovljeno uvjerenje da se stupanj samouprave koji uživaju lokalna tijela vlasti može smatrati testom prave demokracije.

Povelja ima tri dijela. Prvi dio sadrži suštinske odredbe koje postavljaju principe lokalne samouprave. U njemu se navodi potreba za ustavnim i zakonskim temeljem lokalne samouprave, zatim se definira koncept i uspostavljaju principi za karakter i širinu ovlasti na lokalnoj razini. Ostalim člancima štiti se djelokrug lokalnih vlasti, osiguravajući pritom da one uživaju samostalnost u smislu njihove administrativne strukture i pristupa nadležnom osoblju, definirajući uvjete neophodne za izbornu funkciju na lokalnoj razini. Dva osnovna članka imaju za cilj ograničavanje administrativnog nadzora nad aktivnostima lokalnih tijela vlasti i osiguravaju da na raspolaganju imaju adekvatna financijska sredstva, pod uvjetom da se ne umanjuje njihova temeljna autonomija. Ostale odredbe u ovom dijelu Povelje odnose se na pravo lokalnih tijela vlasti na suradnju i

suradnju i formiranje udruge, kao i na zaštitu lokalne samouprave kroz pravo na korištenje sudsko-pravnih sredstava.

Drugi dio sadrži razne odredbe koje se odnose na opseg obveza koje su strane preuzele. Sukladno namjeri da se osigura realna ravnoteža između zaštite temeljnih principa i fleksibilnosti koja je neophodna za uzimanje u obzir zakonskih i institucionalnih osobnosti zemalja članica, ovim dijelom se stranama omogućava da razgraniče odredbe Povelje od onih koje su za njih obvezujuće. To je, stoga, kompromis između priznanja činjenice da lokalna samouprava utječe na strukturu i organiziranje same države, što je i najveće pitanje za vladu, s jedne strane, i s druge, cilja zaštite minimalnih temeljnih principa koje svaki demokratski sustav lokalne uprave treba poštovati. Osim toga, obveze strana se mogu naknadno preuzeti, kad god je eliminirana relevantna prepreka.

Po mogućnosti, principi lokalne samouprave postavljeni u Povelji, odnose se na sve razine ili kategorije lokalnih tijela vlasti u svim zemljama članicama Vijeća Europe, kao i, *mutatis mutandis*, na teritorijalna tijela vlasti na regionalnoj razini. Međutim, kako bi uzele u obzir i posebne slučajeve, stranama je dozvoljeno da isključe određene kategorije vlasti iz okvira Povelje.

Povelja ne predviđa institucionalizirani sustav kontrole njene primjene izvan uvjeta prema kojima su strane obvezne da dostave relevantne informacije u svezi sa zakonodavnim ili drugim mjerama koje su poduzele glede poštovanja Povelje. Uistinu je razmatrana uspostava međunarodnog sustava nadzora analognog sustavu koji se odnosi na Europsku socijalnu povelju. Međutim, zaključeno je da kompleksna nadzorna mašinerija nije potrebna s obzirom da prisustvo CLRAE unutar Vijeća Europe s izravnim pristupom Komitetu ministara osigurava odgovarajuću političku kontrolu poštovanja odredaba Povelje.

I zadnji dio teksta sadrži završne odredbe koje su odgovarajuće odredbama koje su obično sadržane u konvencijama utvrđenim pod pokroviteljstvom Vijeća Europe.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu principa lokalne samostalnosti, kao i jedan od stupova demokracije, kojeg Vijeće Europe, sukladno svojoj funkciji, brani i razvija. Stoga se možemo nadati da Povelja predstavlja suštinski doprinos zaštiti i jačanju zajedničkih europskih vrijednosti.

C. Komentar na odredbe Povelje

Uvod

Uvod pruža mogućnost davanja izjave o temeljnim pretpostavkama sadržanim u Povelji. To su u osnovi:

- vitalni doprinos lokalne samouprave demokraciji, učinkovitoj upravi i decentralizaciji vlasti;
- važna uloga lokalnih tijela vlasti u izgradnji Europe;
- potreba da lokalna tijela vlasti budu organizirana na demokratski način i da uživaju široku samostalnost.

Članak 1.

Člankom 1. se izražava opća obveza strana da poštuju principe lokalne samouprave sadržane u Dijelu I Povelje (članak 2-11), u obujmu koji je predviđen člankom 12.

Članak 2.

Ovim se člankom predviđa da bi princip lokalne samouprave trebao biti zajamčen pisanim zakonom.

S obzirom na značaj principa, dalje je poželjno da se to treba postići putem uključivanja principa u osnovni tekst koji se odnosi na organizaciju države, to jeste, ustav. Međutim, uzeto je u obzir da zemlje, u kojima izmjene i dopune ustava može donijeti posebna većina zakonodavnog tijela ili cjelokupno stanovništvo putem referendum, možda neće moći preuzeti obvezu da ugrade princip lokalne samouprave u svoj ustav. Također je uzeto u obzir da zemlje koje nemaju pisani ustav, nego ustav u vidu raznih dokumenata i izvora, mogu naići na određene poteškoće, ili čak možda neće biti u mogućnosti da uopće preuzmu takvu obvezu.

Također se mora uzeti u obzir i činjenica da je u zemljama sa federalnim uređenjem lokalna uprava možda regulirana od strane saveznih država, a ne centralne savezne vlade. Što se tiče država sa federalnim uređenjem, ova Povelja ni na koji način ne utječe na podjelu vlasti i odgovornosti između savezne države i država u njenom sastavu.

Članak 3.

Ovim su člankom utvrđene temeljne značajke lokalne samouprave, onako kako se trebaju shvatiti u smislu ove Povelje.

Stavak 1.

Pojam "osposobljenost" se odnosi na ideju da zakonsko pravo na reguliranje i rukovođenje određenim pitanjima od opće važnosti, mora biti popraćeno i učinkovitim radom. Uključivanjem fraze "u okvirima zakona" priznaje se činjenica da se ovo pravo i mogućnost mogu detaljnije definirati zakonom.

Fraza "na temelju vlastite odgovornosti" naglašava da lokalna tijela ne bi smjela biti ograničena samo da djeluju kao predstavnici viših tijela vlasti.

Nije moguće precizno definirati koja bi pitanja lokalna tijela vlasti trebala regulirati i kojima bi trebala upravljati. Izrazi kao, primjerice, "lokalna pitanja" i "vlastita pitanja" su odbačeni kao isuviše nejasni za tumačenje. Tradicije zemalja članica u smislu pitanja za koja se smatra da su u ovlasti lokalnih tijela, razlikuju se u velikoj mjeri. U praksi, mnoga su pitanja i od lokalnog i od državnog značaja, i nadležnost za takva pitanja se može u različitim vremenskim razdobljima razlikovati među zemljama, i čak može biti zajednička među različitim razinama vlasti. Ograničavanjem lokalnih vlasti na pitanja koja nemaju širi značaj, riskiralo bi se njihovo marginaliziranje. S druge strane, prihvaćeno je da bi države možda željele zadržati određene funkcije na razini državnih vlasti, kao što je državna obrana, primjerice. Namjera je Povelje da lokalna tijela vlasti imaju širi obujam nadležnosti koje se mogu primjenjivati na lokalnoj razini. Takve nadležnosti su opisane u članku 4.

Stavak 2.

Prava na samoupravu moraju ostvarivati demokratski formirane vlasti. Ovaj princip je sukladan značaju kojeg Vijeće Europe daje demokratskim oblicima vlasti.

Ovo pravo, normalno, nameće potrebu za zastupničkom skupštinom sa ili bez podređenih izvršnih tijela, s tim što je također omogućena i izravna demokracija, kada je to predviđeno statutom.

Članak 4.

Kao što je to objašnjeno u komentarima na članak 3., nije moguće, niti je potrebno da se pokušaju detaljno i točno nabrojati kompetencije i dužnosti lokalnih vlasti u cijeloj Europi. Međutim, u ovom su članku sadržani opći principi na kojima bi se trebale bazirati nadležnosti lokalnih vlasti, kao i karakter njihovih ovlasti.

Stavak 1.

S obzirom da je karakter nadležnosti lokalnih tijela vlasti od temeljne važnosti za provedbu lokalne samouprave, osnovne nadležnosti im se ne bi trebale davati na *ad hoc* osnovi, kako zbog jasnoće, tako i zbog pravne sigurnosti, nego bi one trebale biti određene zakonskim putem. Uobičajeno je da se nadležnosti daju ustavom ili aktom kojeg usvaja parlament. Međutim, bez obzira na uporabu riječi "zakon" u ovom stavku, uzeta je u obzir činjenica da u nekim zemljama može, u smislu učinkovitosti, biti poželjno davanje određenih ovlasti od strane parlamenta kojima se daju konkretne kompetencije, osobito onih koje se odnose na detalje ili na pitanja koja zahtijevaju implementaciju, kao rezultat direktiva Europske zajednice, pod uvjetom da parlament zadrži adekvatne ovlasti nadzora nad vršenjem datih ovlasti. Osim toga, izuzetak se odnosi na zemlje članice Europske zajednice u onoj mjeri u kojoj se regulativama Zajednice (koje se prema članku 189. Rimskog sporazuma izravno primjenjuju) utvrdi primjena konkretne mjere na određenoj razini uprave.

Stavak 2.

Uz kompetencije, koje se određenim razinama vlasti dodjeljuju zakonom, moguće su i druge potrebe ili mogućnosti djelovanja javnih tijela. U slučaju da takve kompetencije imaju posljedice po lokalnu razinu, iako nisu isključene iz općih nadležnosti u većini zemalja članica, važno je za koncept lokalnih vlasti, kao političkih jedinica koje djeluju u okviru svojih ovlasti na promoviranje opće dobrobiti svog stanovništva, da imaju pravo na poduzimanje inicijative po tim pitanjima. Opća pravila prema kojima mogu djelovati u takvim slučajevima se ipak mogu utvrditi putem zakona. U nekim zemljama članicama, međutim, lokalna tijela vlasti moraju biti u mogućnosti da se pozovu na zakonske ovlasti za poduzimanje određenih mjera. Veće ovlasti, izvan konkretnih nadležnosti, mogu se dati lokalnim tijelima vlasti prema sustavu čije je postojanje u tom obliku predviđeno stavkom 2. članka 4.

Stavak 3.

U ovom se stavku naglašava opći princip prema kojem bi postojanje javnih nadležnosti trebalo biti decentralizirano. Ovaj je princip naveden nekoliko puta u kontekstu Vijeća Europe, a osobito u zaključcima Lisabonske konferencije europskih ministara nadležnih za lokalnu samoupravu, održane 1977. godine. To podrazumijeva da ukoliko veličina zadaće ili njen karakter, ne zahtijevaju djelovanje na širem teritoriju ili postoje prevladavajuće potrebe za učinkovitošću ili ekonomičnošću, zadaća bi se, u biti, trebala povjeriti vlastima na najnižoj lokalnoj razini.

Međutim, ova klauzula ne podrazumijeva uvjet za sustavnom decentralizacijom funkcija na takva lokalna tijela vlasti, koja zbog svog karaktera i veličine mogu ostvariti jedino ograničene zadaće.

Stavak 4.

Ovaj se stavak odnosi na problem podudaranja nadležnosti. U interesu jasnoće i izbjegavanja bilo koje tendencije ka progresivnom gubljenju nadležnosti, nadležnost bi trebala biti potpuna i isključiva. Međutim, komplementarne aktivnosti različitih razina vlasti neophodne su u određenim oblastima i važno je da u tim slučajevima intervencije državnih ili regionalnih vlasti budu sukladne jasnim zakonskim odredbama.

Stavak 5.

Zbog svoje administrativne strukture i poznavanja lokalnih uvjeta, lokalna tijela vlasti mogu obnašati određene funkcije, za što konačna odgovornost leži na tijelima vlasti iznad lokalne razine. Međutim, kako takvo davanje nadležnosti ne bi bilo u suprotnosti sa neovisnošću na lokalnoj razini, važno je da lokalnim vlastima, kada je to moguće, bude dozvoljeno da uzmu u obzir stanje na lokalnoj razini, prilikom preuzimanja datih kompetencija. Uzeta je, međutim, u obzir potreba da jedinstveni propisi ne bi trebali ostaviti prostor za davanje diskrecijskoga prava na lokalnoj razini, s obzirom na određene djelatnosti, kao što je, primjerice, izdavanje osobnih dokumenata.

Stavak 6.

Dok se stavci 1–5., odnose na pitanja koja spadaju u domenu nadležnosti lokalnih tijela vlasti, stavak se 6. odnosi na pitanja iz domene nadležnosti tih tijela vlasti, kao i na pitanja izvan te domene, ali koja se, osobito, na njih odnose. Tekst predviđa da način i vrijeme konsultacija trebaju lokalnim tijelima vlasti pružiti stvarnu mogućnost da vrše utjecaj, pritom priznajući da izuzetne okolnosti mogu imati prednost glede konsultacija, osobito u žurnim situacijama. Konsultacije bi se trebale voditi izravno sa zainteresiranim tijelom ili tijelima vlasti, ili indirektno, kroz njihove udruge u slučaju da postoji nekoliko zainteresiranih tijela vlasti.

Članak 5.

Prijedlozi za promjenama njihovih djelokruga čije spajanje sa djelokruzima drugih tijela predstavlja ekstremni slučaj imaju očigledno temeljni značaj za lokalna tijela vlasti i građane na čijoj su usluzi. Iako se u mnogim zemljama smatra nerealnim očekivati od lokalnog tijela vlasti da ima ovlasti da stavi veto na takve promjene, od osnovnog značaja su prethodne konsultacije, bilo direktne ili indirektno. Referendum će vjerojatno pružiti odgovarajući temelj za takva izjašnavanja, s tim što u većem broju zemalja referendum nije zakonski reguliran. U slučaju da zakonske odredbe ne predviđaju obvezan referendum, mogući su drugi oblici izjašnavanja.

Članak 6.

Stavak 1.

Tekst se ovoga stavka ne odnosi na opće formiranje lokalnog tijela vlasti i njegovo vijeće, nego na način organiziranja njegovih administrativnih službi. Iako zakoni na državnoj ili regionalnoj razini mogu utvrditi određene principe organizacije, lokalna tijela vlasti moraju biti u mogućnosti da odrede vlastite strukture uprave koje će uzeti u obzir okolnosti na lokalnoj razini, kao i administrativnu učinkovitost. Ograničeni uvjeti sadržani u zakonima na državnoj i regionalnoj razini u svezi sa, primjerice, uspostavom određenih povjerenstava ili stvaranjem određenih administrativnih pozicija, prihvatljivi su, ali ovo ne bi trebala biti u velikoj mjeri rasprostranjena praksa kako se ne bi nametnula kruta organizacijska struktura.

Stavak 2.

Osim odgovarajuće rukovodne strukture, važno je za učinkovitost lokalnih tijela vlasti da budu u mogućnosti da uposle i zadrže osoblje čiji kvalitet odgovara nadležnostima tijela vlasti. Ovo sasvim jasno u velikoj mjeri ovisi od mogućnosti lokalnih tijela vlasti da ponude, u dovoljnoj mjeri, povoljne uvjete službe.

Članak 7.

Ovaj članak ima za cilj osigurati da izabrani predstavnici ne budu ometani u radu određenim mjerama treće strane u obnašanju svojih funkcija i da neke kategorije osoba ne budu spriječene u kandidiranju čisto materijalnim razlozima. Materijalna nadoknada uključuje određenu financijsku nadoknadu troškova prigodom obnašanja određenih funkcija i, kada je to odgovarajuće, nadoknadu za gubitak prihoda i osobito u slučaju vijećnika izabranih za rad u izvršnim tijelima angažiranim na puno radno vrijeme, nadoknade i odgovarajuću socijalnu zaštitu. U duhu ovoga članka, također, bilo bi razumno očekivati odredbu kojom se regulira ponovno zapošljavanje na prethodnim radnim mjestima, onih koji su preuzeli funkciju sa punim radnim vremenom, po završetku njihovoga mandata.

Stavak 3.

Ovim se stavkom određuje da se smjenjivanje s izabrane funkcije na lokalnoj razini treba isključivo bazirati na objektivnim zakonskim kriterijima, a ne na *ad hoc* odlukama. Ovo znači da će slučajevi nekompatibilnosti biti utvrđeni zakonskim putem. Međutim, postoje slučajevi čvrsto ukorijenjenih, nepisanih zakonskih principa, za koje se smatra da pružaju adekvatna jamstva.

Članak 8.

Ovaj se članak odnosi na nadzor koji više razine vlasti vrše nad aktivnostima lokalnih tijela vlasti. Njime se osobama ne omogućava da pokrenu sudski postupak protiv lokalnih tijela vlasti, niti se odnosi na imenovanje i aktivnosti ombudsmena, niti drugih službenih tijela koja imaju istražnu ulogu. Odredbe su prije svega relevantne za proces nadzora koji je povezan sa *kontrolom nadzora*, koja je već dugo tradicija u više zemalja. Stoga se odnose na sljedeće, kao što je, primjerice, potreba za prethodnim ovlastima djelovanja ili potvrdom da će oni stupiti na snagu, kao i ovlasti za poništenje odluka lokalnih tijela vlasti, računovodstvene kontrole, itd.

Stavak 1.

Stavkom 1. predviđa se potreba za adekvatnom zakonskom osnovom za nadzor, čime se isključuje *ad hoc* procedura za nadzor.

Stavak 2.

Administrativni bi nadzor trebao biti povezan sa pitanjem legaliteta aktivnosti lokalnih tijela vlasti, a ne njihove prikladnosti. Jedan poseban, ali ne jedini izuzetak, napravljen je u slučaju datih zadaća, kada tijelo vlasti koje daje ovlasti želi vršiti određeni nadzor nad načinom izvršenja te zadaće. Ovo, međutim, ne smije rezultirati sprečavanjem lokalnih tijela vlasti da imaju određeni stupanj diskrecijskoga prava, predviđenog u stavku 5. članka 4.

Stavak 3.

Tekst je zasnovan na ideji, koja proizilazi iz principa "razmjernosti" na temelju kojeg je tijelo koje vrši kontrolu prilikom upražnjavanja svojih prava obvezno koristiti metod koji utječe na lokalnu samostalnost, u najmanjoj mjeri, dok istodobno postiže željeni rezultat.

S obzirom da je pristup pravnim lijekovima u slučaju nepravilnog vršenja nadzora i kontrole reguliran člankom 11., ne smatra se da su precizne odredbe o uvjetima i načinu intervencije u konkretnim situacijama od osnovnog značaja.

Članak 9.

Zakonske ovlasti za obnašanje određenih funkcija su beznačajne, ukoliko su lokalnim tijelima oduzeta financijska sredstva neohodna za obnašanje tih funkcija.

Stavak 1.

Ovim se stavkom nastoji osigurati da lokalnim tijelima vlasti neće biti oduzeta sloboda utvrđivanja prioriteta u potrošnji.

Stavak 2.

Princip je da treba postojati adekvatan odnos između financijskih sredstava koja stoje na raspolaganju lokalnim tijelima vlasti i zadaća koje obavljaju. Ovaj je odnos osobito važan za djelatnosti koje su im posebno dodijeljene.

Stavak 3.

Vršenje političkog izbora prilikom procjene prioriteta službi čije troškove snose lokalni poreski obveznici ili korisnici usluga predstavlja temeljnu obvezu izabranih predstavnika na lokalnoj razini. Prihvaćeno je da se državnim ili regionalnim zakonima mogu postaviti ograničenja na ovlasti lokalnih tijela za oporezivanje; međutim, njima se ne smije spriječiti učinkovito funkcioniranje procesa lokalne odgovornosti.

Stavak 4.

Određeni porezi ili izvori financiranja lokalnih tijela vlasti po svojoj prirodi ili iz praktičnih razloga, u prosjeku, ne prate posljedice inflacije i druge ekonomske faktore. Preveliko oslanjanje na takve poreze ili izvore može lokalnim tijelima vlasti nametnuti poteškoće s obzirom da su troškovi pružanja usluga pod izravnim utjecajem evolucije ekonomskih faktora. Međutim, prepoznata je činjenica da čak i u slučaju relativno dinamičnih izvora prihoda ne mora postojati automatska veza između kretanja troškova i dotoka sredstava.

Stavak 6.

U slučaju da su preraspoređena sredstva data prema posebnim, zakonski utvrđenim kriterijima, odredbe ovog stavka će se ispoštovati ako se sa lokalnim tijelima vlasti vode konsultacije u tijeku pripreme relevantnog zakona.

Stav 7.

Daju se prednosti višenamjenskim državnim dotacijama, koje lokalna tijela vlasti usmjeravaju u programe prema vlastitom izboru ili čak dotacije za određeni sektor sa stajališta slobode djelovanja lokalnih tijela vlasti, u odnosu na namjenske dotacije koje se usmjeravaju za konkretne projekte. Bilo bi nerealno očekivati da se sve namjenske dotacije zamijene općim, posebno kada se radi o velikim kapitalnim ulaganjima, s tim što će prekomjerno pribjegavanje takvim dotacijama u ozbiljnoj mjeri ograničiti slobodu lokalnih tijela vlasti na utvrđivanje prioriteta troškova. Međutim, dio ukupnih sredstava koje predstavljaju dotacije se u znatnoj mjeri razlikuje od zemlje do zemlje. Veća razlika između dotacije namijenjene za konkretne projekte, u odnosu na nenamjenske dotacije, može se smatrati razumnom, u slučaju da dotacije u cijelosti predstavljaju relativno beznačajan dio ukupnih prihoda.

Drugom rečenicom iz stavka 7. članka 9. nastoji se izbjeći mogućnost da se namjenskom dotacijom podriva sloboda u donošenju odluke lokalnih tijela vlasti u okviru njihovih kompetencija.

Stavak 8.

Bitno je za lokalna tijela vlasti da imaju mogućnost uzimanja kredita za financiranje kapitalnih ulaganja. Mogući će izvori takvih sredstava uvijek ovisiti o strukturi tržišta kapitala svake zemlje; procedure i uvjeti za pristup takvim izvorima mogu se utvrditi zakonskim putem.

Članak 10.

Stavak 1.

Ovaj se stavak odnosi na suradnju između lokalnih tijela vlasti na razini funkcioniranja, posebno u cilju traganja za većom učinkovitošću kroz zajedničke projekte ili rješavanja zadaća koje prevazilaze kapacitete jednog tijela vlasti. Takva suradnja može imati formu stvaranja konzorcija ili federacije tijela vlasti, iako zakonski okvir za formiranje takvih tijela može biti utvrđen zakonskim putem.

Stavak 2.

Stavak 2. odnosi se na udruge čiji su ciljevi općiji od temeljnih pitanja sadržanih u stavku 1. i koja obično nastoje predstavljati sva lokalna tijela vlasti posebne vrste ili vrsta, na regionalnoj ili državnoj razini. Međutim, pravo na pripadanje udrugama takve vrste ne podrazumijeva priznavanje bilo koje udruge od strane državnih vlasti, kao pravovaljanog sugovornika.

U legislativi ove vrste Vijeća Europe, normalno je da pravo na pripadanje udrugama na državnoj razini bude popraćeno pravom na pripadanje međunarodnim udrugama, od kojih je jedan broj aktivan na promoviranju europskog jedinstva sukladno ciljevima utvrđenim u statutu Vijeća Europe.

Međutim, člankom 10.2. se svim zemljama članicama ostavlja mogućnost izbora sredstava, legislative ili bilo čega drugog čime se ovaj princip uvodi u praksu.

Stavak 3.

Izravna suradnja sa lokalnim tijelima vlasti iz drugih zemalja također bi trebala biti dozvoljena, iako način suradnje mora biti sukladan zakonskim pravilima koja su na snazi u svim zemljama i odvijati se unutar okvira ovlasti datih tijela.

Odredbe Europske opće konvencije o međunarodnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (21. svibnja 1980., ETS br. 106.) su u ovom pogledu osobito važne, iako neki vidovi suradnje ne moraju biti ograničeni na određena područja.

Članak 11.

Pribjegavanje pravnim lijekovima podrazumijeva pristup lokalnih tijela vlasti:

- a. propisno uspostavljenom sudu, ili
- b. jednakom, neovisnom, zakonodavnom tijelu koje ima ovlasti da presudi i da naputak glede rješenja u pogledu toga da li je bilo koja mjera, propust, odluka ili drugi upravni akt sukladan zakonu.

Primjer postoji u jednoj zemlji u kojoj je moguća primjena izvanrednog pravnog lijeka koji se naziva zahtjevom za obnavljanjem postupka, iako odluke donesene u upravnom postupku ne podliježu redovitom prizivnom postupku. Ovaj je pravni lijek moguć ako je odluka jasno donesena na temelju nekorektno primjene zakona, sukladno uvjetima iz ovoga članka.

Članak 12.

Formuliranjem principa lokalne samouprave u Dijelu I Povelje pokušala se smanjiti velika razlika između pravnih sustava i struktura lokalne uprave u zemljama članicama Vijeća Europe. Ipak, uzeta je u obzir činjenica da se vlade mogu i dalje suočavati s ustavnim ili tehničkim preprekama zbog kojih nisu u mogućnosti pristupiti određenim odredbama ove Povelje.

Sukladno tomu, ovim se člankom usvaja "obvezan središnji" sustav koji je prvi put uspostavljen Europskom socijalnom poveljom i koji propisuje da se od strana potpisnica Europske povelje o lokalnoj samoupravi traži da potpisom prihvate barem dvadeset od trideset principa iz Dijela I Povelje, uključujući barem deset od četrnaest glavnih principa. Međutim, s obzirom da je i dalje konačan cilj poštovanje svih odredaba Povelje, stranama je omogućeno da pristupe novim obvezama kada im to bude moguće.

Članak 13.

U principu, uvjeti postavljeni u Dijelu I Povelje se odnose na sve kategorije ili razine lokalne vlasti u svakoj zemlji članici. Potencijalno se također odnose na regionalna tijela vlasti tamo gdje ona postoje. Međutim, posebna zakonska forma ili ustavni status određenih regiona (posebno zemlje članice federacija) mogu unaprijed isključiti mogućnost da podliježu istim uvjetima kao i lokalna tijela vlasti. Osim toga, u jednoj ili dvije zemlje članice postoji kategorija lokalnih vlasti koje zbog svoje niske razine ovlasti, imaju samo uzgredne ili konsultativne funkcije. Da bi se uzeli u obzir takvi izuzeci, člankom 13. dozvoljeno je stranama da isključe određene kategorije vlasti iz okvira Povelje.

Članak 14.

Cilj je ovoga članka da omogući praćenje primjene Povelje u zemljama koje su Povelji pristupile kroz stvaranje obveze na strani države, da dostavi relevantne informacije glavnom tajniku Vijeća Europe. U situaciji kada ne postoji posebno tijelo koje je odgovorno za nadzor nad implementacijom Povelje, osobito je važno da informacije budu dostupne glavnom tajniku u svezi sa svim promjenama zakona ili drugih mjera koje imaju snažan učinak na lokalnu samostalnost, kako je opisano u Povelji.

Članak 15. - 18.

Završne odredbe sadržane u članku 15-18. temelje se na završnim odredbama sadržanim u konvencijama i sporazumima koji su zaključeni u okviru Vijeća Europe.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (96) 3
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O PRORAČUNSKOM DEFICITU LOKALNIH TIJELA VLASTI
I PREVELIKOM ZADUŽIVANJU**

(usvojen od strane Komiteta ministara 15. veljače 1996. Godine
na 55. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara Vijeća Europe, sukladno odredbama iz članka 15. (b) Statuta Vijeća Europe;

S obzirom da je cilj Vijeća Europe da se postigne veći stupanj jedinstva među članicama Vijeća u cilju zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničko nasljeđe i omogući ekonomski i društveni napredak članica Vijeća, te da je jedan od načina ostvarenja ovog cilja poduzimanje zajedničkih mjera u pravnoj i administrativnoj oblasti;

Imajući na umu da je člankom 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi predviđeno da "lokalna tijela vlasti imaju pravo, unutar svojih ekonomskih programa na državnoj razini, na adekvatna financijska sredstva u njihovom vlasništvu koja mogu trošiti slobodno u okviru svojih ovlasti;

Imajući na umu da je u svome Naputku br. R (92) 5 o posuđivanju sredstava od strane lokalnih i regionalnih tijela vlasti Komitet ministara preporučio da vlade zemalja članica Vijeća Europe razmotre, s jedne strane, u kojoj je mjeri prikladno, posebno u slučajevima prouzrokovanim potrebom za provedbom državne monetarne politike, postavljanje ograničenja na iznos kratkoročnog duga (naime, posuđivanje na manje od godinu dana) i, s druge strane, da razmotre potrebu za ograničenjem ukupnog iznosa dugoročnih i kratkoročnih kredita ugovorenih od strane lokalnih i regionalnih vlasti, samo ako su takvi krediti dio općeg programa smanjenja javnih rashoda;

S obzirom da će se u onim zemljama članicama Vijeća Europe koje su uspostavile opći prag za javne rashode takvo ograničenje se mora obvezno odraziti na najvišu razinu zaduženja lokalnih tijela vlasti;

S obzirom da se posuđivanjem sredstava od strane javnog sektora dugoročno povećava poresko opterećenje, osim ukoliko inflacija nije visoka, te s obzirom da pretjerano zaduživanje može na kraju dovesti do neprihvatljivog smanjenja proporcije proračuna koji se odnosi na tekuće javne usluge;

S obzirom da je u određenom broju europskih zemalja cjelokupno financijsko opterećenje doseglo razinu koja se smatra gornjom granicom;

S obzirom da svi kapitalni troškovi vode ka novim troškovima upravljanja dugom i troškovima otplate duga;

S obzirom da banke ponekad primoravaju lokalna tijela vlasti, za koja se smatra da su izložene riziku, da pristanu na uvjete posuđivanja kojima se umanjuje njihova sloboda rukovođenja i koji mogu dovesti do pretjeranih financijskih opterećenja;

Smatrajući da se lokalna tijela vlasti trebaju suzdržavati od financiranja svojih kapitalnih rashoda putem svih financijskih instrumenata manje ili više spekulativne prirode, zbog potencijalnih rizika u sukobu sa javnim interesom;

Uzimajući u obzir sve veću ulogu lokalnih tijela vlasti u državnoj ekonomiji, njihovo sve veće sudjelovanje u pružanju podrške razvoju ekonomije na lokalnoj razini, posebno u tijeku nepovoljnog razdoblja ekonomskog ciklusa koji obvezno podrazumijeva i znatne financijske rizike, periodično pretjeranu konkurenciju između lokalnih tijela vlasti, koja nastoje povećati svoju ekonomsku razinu i poboljšati svoj položaj, bez uvijek dovoljno velikog obzira prema prihodima u odnosu na takve rashode i obvezama lokalnih tijela vlasti pod posebnim pomoćnim proračunima ili prema mješovitim poduzećima u kojima lokalna tijela vlasti imaju interes;

Uzimajući u obzir da posebni vidovi kontrole nadzornih tijela mogu u manjoj mjeri biti striktni, ako su jasno uspostavljeni opći principi koji se odnose na dug;

Uzimajući u obzir prikladnost uvođenja nekoliko preventivnih pravila glede poštovanja principa subsidijarnosti i izbjegavanja pretjeranog zaduživanja koje bi moglo ugroziti financijsku samostalnost lokalnih tijela vlasti i željenu mogućnost konstantnog razvoja;

Preporučuje da vlade zemalja članica Vijeća Europe, u suradnji sa lokalnim tijelima vlasti i na temelju smjernica utvrđenih u dodatku, uspostave odgovarajući plan za izbjegavanje pretjeranog zaduživanja.

Dodatak uz Naputak br. R (96) 3

Smjernice o mjerama koje će se poduzimati da bi se izbjeglo pretjerano zaduživanje kojim bi se ugrozilo financijsko poslovanje lokalnih tijela vlasti:

1. Da bi se pomoglo lokalnim tijelima vlasti da provode kvalitetniju kontrolu nad razinom svog zaduživanja, zemlje bi članice Vijeća Europe trebale utvrditi plan koji će ponuditi neophodne uvjete za sprečavanje prelaska kritičnog praga zaduživanja.
2. Također bi mogle uvesti i pokazatelje, te redovito osiguravati podatke na državnoj razini, kojim će se omogućiti lokalnim i regionalnim tijelima vlasti da lakše ocijene uobičajene razine zaduživanja, bez ometanja njihove operativne učinkovitosti i samostalnosti. Pokazatelji bi, primjerice, mogli obuhvatiti brojke koje se odnose na:
 - i. odnos između tereta duga i radnog kapitala;
 - ii. odnos između duga i vlastitih sredstava;
 - iii. ukupan iznos jamstva koji su lokalna tijela vlasti u stanju osigurati;
 - iv. maksimalno jamstvo koje lokalna tijela vlasti mogu ponuditi jednom zajmopriatelju, odnosno za jednu operaciju;
3. U zemljama članicama Vijeća Europe koje su utvrdile ciljeve općeg javnog zaduživanja (primjerice, zemlje članice Europske unije koje žele sudjelovati u monetarnoj uniji dogovorile su se da zadrže javni dug do 60% od ukupnoga društvenoga proizvoda), nadležna bi tijela trebala dovesti učinak na maksimalnu razinu zaduživanja lokalnih tijela vlasti.
4. Otplata posuđenih iznosa ne bi trebala biti vezana za indeks, osim u konkretnim situacijama koje se odnose na ekonomske sustave u tranziciji u kojima je takvo povezivanje s indeksom jedini mogući način dobivanja dugoročnih kredita za financiranje kapitalnih izdataka.

5. Nadležna bi tijela trebala jasno navesti posljedice u slučaju da lokalna tijela vlasti nemaju platežnu moć.
6. Ako se unutar državne monetarne politike ograničenja na iznos kratkoročnih zaduživanja lokalnih tijela vlasti (manje od godinu dana) pokažu potrebnim, najviše granice moraju biti utvrđene ili u svezi s ukupnim dugom lokalnih tijela vlasti ili u svezi sa njihovim ukupnim operativnim proračunom; država bi trebala poduzeti sve neophodne mjere kako bi osigurala da takvo zaduživanje ne bude prouzrokovano nepoštovanjem rokova za prijenos sredstava lokalnim tijelima vlasti, osobito u slučajevima u kojima lokalna tijela vlasti moraju položiti višak gotovinskih sredstava u središnje tijelo.
7. Pristup lokalnih tijela vlasti "financijskim derivatima" koji ne predstavljaju brzu transakciju nego odgovaraju vremenski određenoj kupovini ili prodaji sa cijenom koja se utvrđuje na samom početku, treba biti striktno reguliran zbog znatnih financijskih rizika na strani poreskih obveznika zbog transakcija, kao i zbog toga što lokalna tijela vlasti nemaju ulogu u financijskim spekulacijama.
8. Svaka financijska obveza ili jamstvo bilo koje vrste koje se daje mješovitim poduzećima, tijelima ili udrugama u kojima lokalna tijela vlasti imaju interes i koja bi mogla rezultirati izvanproračunskim financijskim troškovima, trebala bi se opisati u posebnom izvješću koje bi se dostavljalo uz proračunsku dokumentaciju; kao što je izjava o neizmirenom dugu po kreditima koje su ugovorila lokalna tijela vlasti, i rokovi otplate.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (2000) 14
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
U SVEZI S OPOREZIVANJEM NA LOKALNOJ RAZINI, FINACIJSKOM
IZJEDNAČAVANJU I DOTACIJAMA ZA LOKALNA TIJELA VLASTI**

(usvojen od strane Komiteta ministara 6. rujna 2000.
na 719. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, sukladno odredbama članka 15. (b) Statuta Vijeća Europe,

Smatrajući da je cilj Vijeća Europe da postigne veći stupanj jedinstva među svojim članicama u cilju zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničko nasljeđe i omogući ekonomski i društveni napredak svojih članica, i da se ovaj cilj može ostvariti, između ostalog, usvajanjem zajedničkih mjera u ekonomskoj, društvenoj, pravnoj i administrativnoj oblasti;

Smatrajući da lokalna samouprava podrazumijeva određeni stupanj financijske samostalnosti;

Smatrajući da odredbe iz članka 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usvojena kao međunarodni ugovor dana 15. listopada 1985. godine i koju je do sada ratificirala velika većina zemalja članica Vijeća Europe;

Uzimajući u obzir Naputak 79 (2000) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u Europi (CLRAE), usvojen u kontekstu praćenja primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja se odnosi na financijska sredstva lokalnih tijela vlasti u svezi sa njihovom nadležnošću;

Uzimajući u obzir Mišljenje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u Europi (CLRAE) 14 (2000);

Smatrajući da oporezivanje na lokalnoj razini, mehanizmi za financijsko izjednačavanje i državne dotacije trebaju biti prilagođeni potrebama lokalnih zajednica da bi se učinila optimalnom učinkovitost i aktivnost tijela vlasti u tijeku primjene pravila i kodeksa ponašanja na državnoj razini;

Smatrajući da rješenja financijskih problema lokalnih tijela vlasti trebaju biti prilagođena osobnostima svake države što, između ostalog, proistječe iz strukture države, njene teritorijalne organizacije, podjele vlasti između različitih razina i tradicija;

Smatrajući da promjene koje su se dogodile od njenog usvajanja opravdavaju zamjenu Naputka br. R (91) 4 Komiteta ministara zemljama članicama Vijeća Europe o izjednačavanju sredstava između lokalnih tijela vlasti ovim Naputkom;

Preporučuje vladama zemalja članica Vijeća Europe:

1. da osiguraju pravičnu raspodjelu javnih financijskih sredstava između različitih razina vlasti, uzimajući u obzir nadležnost koja je data svakoj razini, i njihov razvoj;
2. da jamče lokalnim tijelima vlasti sustav financiranja svojih troškova koji se bazira na sljedećim principima:
 - sredstva lokalnih tijela vlasti i njihova dodjela moraju biti u suglasju sa potrebom za učinkovitim obnašanjem dužnosti iz okvira njihove nadležnosti;
 - najveći dio dobijenih sredstava, kao i vlastitih sredstava, ne smije predstavljati namjenska sredstva;

- lokalna tijela vlasti imaju pravo unutar ekonomske politike na državnoj razini da samostalno prikupljaju adekvatna sredstva; potrebno je zadržati mogućnost zdrave konkurencije na razini oporezivanja, i pritom izbjegavati štetnu poresku konkurenciju;
 - iznos državnih dotacija mora biti pravičan i predvidiv;
 - sustav financiranja mora u cijelosti biti usuglašen s ograničenjima državne ekonomske politike;
3. da izvrše reviziju – ukoliko je to neophodno – zakonskog i administrativnog okvira za lokalno oporezivanje, financijsko izjednačavanje i dotacije lokalnim tijelima vlasti, imajući na umu, između ostalog, smjernice izdate uz ovaj Naputak, kao i druge načine ostvarenja raspodjele dotacija koji su pravični i potiču poboljšanje usluga, kao i njihovo učinkovito pružanje;
 4. da uključe izabrane predstavnike na lokalnoj razini u debatu na temu reformi koje će se poduzimati u toj oblasti, kao i mehanizama za provedbu reformi.

Dodatak uz Naputak br. R (2000) 14

Smjernice za lokalno oporezivanje, financijsko izjednačavanje i dotacije koje se daju lokalnim tijelima vlasti

1. Smjernice u svezi sa lokalnim oporezivanjem

a. Razina poreza i prihoda

Financijska autonomija lokalnih tijela vlasti podrazumijeva razinu vlastitih sredstava koja odgovara njihovim nadležnostima, sukladno ustavu ili zakonu. U biti, najvažniji vlastiti prihod treba biti prihod od poreza u svezi s kojim je potreban i određeni stupanj fiskalne decentralizacije.

Da bi se utvrdila takva razina, moguće je koristiti sljedeće parametre:

- odnos između razina poreskih prihoda lokalnih tijela vlasti i ukupnih poreskih prihoda zemlje;
- odnos između poreskih prihoda na lokalnoj razini i ukupnih prihoda na lokalnoj razini;
- iznos poreskih prihoda u poređenju s iznosom dotacija (općih i namjenskih) koje daju državna i druga javna tijela vlasti.

Kada se smatra da je stupanj fiskalne decentralizacije nizak, na temelju ovih parametara, države bi trebale skupa sa lokalnim tijelima vlasti preispitati mjere koje će omogućiti povećanje proporcije vlastitih i zajedničkih poreskih prihoda lokalnih tijela vlasti, bez povećanja glavnoga fiskalnog opterećenja.

b. Struktura oporezivanja na lokalnoj razini

Struktura bi oporezivanja na lokalnoj razini trebala ispunjavati sljedeće uvjete:

- pravedna raspodjela poreskog opterećenja prema platežnoj sposobnosti poreskih obveznika;
- odgovarajuće ubiranje poreza i niski administrativni i troškovi koji proizilaze iz poštovanja zakonskih obveza;
- transparentnost poreskog opterećenja fizičkih osoba i poduzeća (ovo je preduvjet za učinkovitu raspodjelu sredstava prema izboru građana);

- pravo lokalnih tijela vlasti na promjenu stopa poreza koje oni ubiru – gdje je to moguće, unutar unaprijed utvrđenih poreskih skupina
- razlika u poreskim stopama između raznih tijela vlasti ne bi trebala biti prevelika, izuzev ako nije opravdana faktorima kao, primjerice, različita razina usluga;
- niske negativne ekonomske distorcije (minimalan učinak na rast i ekonomsku strukturu općine), demografske distorcije (fiskalna struktura ne bi smjela stimulirati migracije) i socijalne distorcije (ne bi smjele dalje slabiti ugrožene socijalne kategorije);
- razina porasta cijena kojim se omogućava podešavanje poreskih prihoda prema procjeni troškova.

Ove uvjete je moguće zadovoljiti i kroz sustav koji se bazira na vlastitim porezima i kroz sustav koji se bazira na kombinaciji vlastitih i zajedničkih poreza; u tom slučaju udio koji se daje lokalnim tijelima vlasti definira se zakonom.

2. Smjernice za financijsko izjednačavanje

Značajna razina financijskog izjednačavanja neophodan je uvjet fiskalne decentralizacije i jakih lokalnih vlasti. Istodobno, on može značajno doprinijeti i postizanju ciljeva ekonomske stabilnosti i uspjehu politike glede uravnoteženoga teritorijalnog razvoja.

a. Metode ocjene potreba potrošnje glede izjednačavanja

Prilikom ocjene potreba potrošnje, potrebno je dati prednost kriterijima:

- koji su objektivni i nad kojima tijela vlasti nemaju izravnu kontrolu;
- kojima se ne utječe na slobodu izbora, koju uživaju lokalna tijela vlasti, u okviru raspoloživih sredstava,
- kojima se ne kažnjavaju lokalna tijela vlasti koja nastoje reorganizirati sustav upravljanja svojim uslugama glede poboljšanja učinkovitosti i kojima se ne stvaraju nenamjerni poticaji za određene aktivnosti koje su u suprotnosti sa ciljevima lokalne odgovornosti i učinkovitosti u pružanju usluga;
- kojima se uzimaju u obzir, koliko god je to moguće, demografske, geografske, socijalne i ekonomske značajke koje dovode do razlika u izdacima.

Formule koje se koriste prilikom ocjene potreba potrošnje trebale bi zadovoljiti sljedeće uvjete:

- procjena bi se svakoga pokazatelja trebala vršiti na temelju objektivnih dokaza o varijacijama u potrošnji koje proizilaze iz varijacija tih pokazatelja;
- s obzirom da procjena potreba ipak obuhvata i vrijednosnu procjenu značaja koji se pridodaje raznim pokazateljima potreba, potrebno je identificirati i ocijeniti rezultate takvih procjena u konsultacijama sa predstavnicima lokalnih tijela vlasti ili njihovim udrugama;
- formule (modeli) za procjenu potreba bi trebale biti što je moguće jednostavnije kako bi se promoviralo razumijevanje i odgovornost, s tim da budu dovoljno precizne i kompletne, kako bi bile i pouzdane;
- formule bi za procjenu potreba trebale biti što stabilnije tako da lokalna tijela vlasti budu u mogućnosti napraviti dugoročne prognoze, te kako bi promjene procijenjenih potreba odražavale prave promjene stanja lokalnih tijela vlasti.

b. Mehanizmi financijskog izjednačavanja

Vlade bi trebale periodično verificirati funkcioniranje svojih sustava za izjednačavanje i preispitati skupa sa lokalnim tijelima vlasti poboljšanja koja je moguće napraviti glede korekcije štetnih posljedica nejednake raspodjele sredstava i uvjeta potrošnje i davanje lokalnim tijelima vlasti prave slobode izbora u oblastima iz njihove nadležnosti.

Ti bi sustavi trebali biti koncipirani tako da mogu barem djelomice izjednačiti fiskalnu moć lokalnih tijela vlasti, kako bi im omogućili, ukoliko to žele, da pružaju općenito sličan obujam i razinu usluga, usporedo sa naplatom slične stope lokalnih poreza.

Međutim, potrebno je osigurati da izjednačavanjem financijskog kapaciteta poticanjem lokalnih tijela vlasti u praksi ona pružaju istu razinu usluga ili primjenjuju iste stope poreza, ne podrivajući lokalnu samostalnost.

Financijsko izjednačavanje ne smije obeshrabrati lokalna tijela vlasti glede utvrđivanja poreske osnovice i učinkovite naplate poreza.

Financijsko bi izjednačavanje potreba potrošnje trebalo uzeti u obzir, koliko god je to moguće, aktivnost lokalnih tijela vlasti.

Odgovarajuće informacije bi se trebale dati lokalnim tijelima vlasti glede funkcioniranja sustava izjednačavanja, s obzirom da lokalna tijela vlasti ne mogu prihvatiti sustav koji im je nepoznat ili ga ne razumiju.

Također je potrebno izabrati mehanizme dobrovoljne preraspodjele određenih lokalnih poreza; ti se mehanizmi mogu uvesti posebno u gradske sredine, kao i između gradskih zona i prigradskih općina.

Općenito, manja je vjerojatnoća da će izjednačavanje putem dotacija stvoriti loš odnos između mjesnih zajednica; međutim, tamo gdje lokalni fiskalni kapacitet varira u tolikoj mjeri da se utvrđena razina izjednačavanja sredstava ne može postići samo kroz vladine dotacije, možda bi bilo korisno razmotriti i rješenja kojima se podrazumijeva zajednička raspodjela sredstava (na temelju zakona i sukladno principu solidarnosti između tijela vlasti na istoj razini), prema kojima se dio poreskih prihoda bogatijih tijela vlasti prenosi na siromašnija tijela vlasti.

Ako postoji više od jedne vrste lokalnog poreza, financijsko izjednačavanje je potrebno za svaku vrstu poreza, osim ukoliko jedna vrsta poreza ne dominira i lokalna tijela vlasti imaju mali udio u uravnoteženju različitih vrsta poreza.

3. Smjernice za financijske dotacije koje se daju lokalnim tijelima vlasti

a. Opće dotacije

Financijska podrška vlade (i regionalnih tijela vlasti) proračunima na lokalnoj razini bi u većini slučajeva trebala imati oblik općih(nenamjenskih), a ne namjenskih dotacija.

Ukupan iznos općih dotacija bi se trebao utvrditi na temelju kriterija kojima se uzimaju u obzir faktori poput ekonomskog rasta i porasta troškova, posebno kada razina vlastitih sredstava lokalnih tijela vlasti i njihov prostor za manevriranje po pitanju sredstava ne omogućava prilagođavanje porastu troškova zbog ekonomskih faktora.

Također bi bilo poželjno ako bi vlada jamčila lokalnim tijelima vlasti određenu stabilnost u izdavanju ukupnoga iznosa, po mogućnosti putem zakona, ili u okviru sporazuma koji imaju za cilj da osiguraju ekonomsku stabilnost uz suradnju svih razina vlasti.

Kriteriji za raspodjelu općih grantova moraju, po pravilu, biti jasno definirani sukladno zakonskim okvirima na nediskriminirajućoj osnovi. Time bi se lokalnim tijelima vlasti trebalo omogućiti da unaprijed utvrde iznos općih(nenamjenskih) dotacija, koje će primiti i usvojiti proračun sukladno tomu.

b. Posebne(namjenske) dotacije

Posebne (namjenske) dotacije ograničavaju diskrecijsko pravo lokalnih tijela političkih vlasti, kao i instrumente izjednačavanja, što je manje učinkovito nego kod općih(nenamjenskih) dotacija. Zbog toga bi plasiranje posebnih(namjenskih) dotacija trebalo biti ograničeno na iznos koji je neophodan za postizanje sljedećih ciljeva:

- (su)financiranje kapitalnih izdataka, u okviru politike izbalansiranog i održivog teritorijalnog razvoja;
- osiguranje pružanja određenih javnih usluga na lokalnoj razini na cijelom teritoriju države;
- nadoknada "posljedičnih" učinaka koji mogu utjecati na pružanje određenih javnih usluga;
- financiranje određenih javnih usluga koje lokalna tijela vlasti pružaju u ime države ili nadoknada troškova koje snose lokalna ili regionalna tijela vlasti, kada se bave djelatnostima iz svoje nadležnosti, a koje im daju druga tijela.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (92) 5
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O POSUĐIVANJU SREDSTAVA OD STRANE LOKALNIH I REGIONALNIH
TIJELA VLASTI**

(usvojen od strane Komiteta ministara 27. ožujka 1992. godine
na 472. sastanku zamjenika ministara)

1. Komitet ministara Vijeća Europe, prema odredbama članka 15. Statuta Vijeća Europe,
2. S obzirom da je cilj Vijeća Europe da postigne veći stupanj jedinstva među svojim članicama glede zaštite i ostvarenja vrijednosti i principa koji predstavljaju zajedničko nasljeđe i da potiče ekonomski i društveni napredak svojih članica, te da je jedan od načina postizanja ovog cilja poduzimanje zajedničke aktivnosti u zakonskoj i administrativnoj sferi;
3. S obzirom da su lokalna i regionalna tijela vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog sustava;
4. Imajući na umu da se člankom 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koji je otvoren za potpisivanje od 1985. godine, predviđa da će lokalna tijela vlasti, glede posuđivanja sredstava za kapitalne investicije, imati pristup državnom tržištu kapitala u okviru zakona;
5. S obzirom da završetak stvaranja jedinstvenog europskog tržišta predviđenog za 1993. godinu predviđa, između ostalog, i slobodno kretanje kapitala među zemljama članicama EEC i da će lokalna i regionalna tijela vlasti imati pristup integriranim europskim tržištima kapitala sukladno svojim zakonskim okvirima;
6. S obzirom da bi se lokalna i regionalna tijela vlasti trebala oslanjati na iskustvo vlasti na istoj razini u drugim europskim zemljama, kako bi usvojili najjeftinija i najmanje rizična rješenja za servisiranje svog duga;
7. S obzirom da bi kao dio zdravog financijskog rukovođenja jedini cilj takvih kredita koje lokalna i regionalna tijela vlasti mogu ugovoriti, trebao biti financiranje investicija, reprogramiranje postojećeg duga i financiranje privremenog manjka gotovinskih sredstava prouzrokovanog nejednakim dotokom prihoda i rashoda, ali ne i financiranje proračunskog deficita, i da trenutačni rashodi trebaju biti pokriveni postojećim prihodima;
8. S obzirom da je zbog zdrave financijske prakse ili zbog potrebe za koordinacijom državne monetarne politike ili održavanja stabilnosti cijena moguće opravdati neke forme kratkoročne i dugoročne kontrole položaja lokalnih i regionalnih tijela vlasti;
9. S obzirom da promjene kursne liste predstavljaju konstantan faktor rizika u domenu posuđivanja u stranim valutama;
10. S obzirom da sustav udruživanja kredita svakog lokalnog ili regionalnog tijela vlasti (tj. sustav prema kojem određeni kredit nije potreban za svaki kapitalni rashod) omogućava i veću fleksibilnost u pogledu rokova, iznosa i trajanja kredita i omogućava ugovaranje dugoročnih kredita u slučajevima kada je kamatna stopa relativno niska,

PREPORUČUJE ZEMLJAMA ČLANICAMA

- a. da pozovu lokalna i regionalna tijela vlasti na
 - i. posuđivanje jedino glede financiranja rashoda kapitalnih ulaganja, reprogramiranje sadašnjeg duga ili financiranje kratkoročnog manjka gotovinskih sredstava;
 - ii. osiguranje pokrića otplate duga, uključujući i plaćanje kamate, iz postojećih prihoda, te da razdoblje amortizacije ne bude duže od "trajanja" sredstva/sredstava financiranih zajmom;
 - iii. predviđanje uvođenja sustava udruživanja kredita za kombinirano financiranje izdataka pomenuto u (i.) gornjoj točki da bi se postigla maksimalna fleksibilnost i učinkovitost;
- b. da imaju na umu rizik koji prati svaki kredit dogovoren u stranoj valuti, te stoga da dozvole lokalnim i regionalnim tijelima vlasti da imaju slobodan pristup tržištima kapitala jedino u slučaju da su rizici deviznog kursa uzeti u obzir, što može rezultirati i određenim vrstama kontrole od strane viših tijela vlasti;
- c. da prihvate činjenicu da zaduživanje u inozemstvu može biti neophodno za ograničeno vremensko razdoblje, kada paritet deviznog kursa mora biti zaštićen (primjerice, unutar europskog monetarnog sustava);
- d. da svjesno poštuju najavljeni rok za dodjele državnih sredstava lokalnim i regionalnim tijelima vlasti da bi sačuvale solventnost i izbjegle nezajamčeni manjak gotovinskih sredstava i da predvide prihvatanje principa da kamate treba platiti država kad god je najavljeni rok probijen;
- e. u onim slučajevima u kojima je potrebno dotirati ulaganja, kao i troškove višeg tijela vlasti, odlučiti se za dodjelu izravnih dotacija, umjesto promoviranja vrsta posuđivanja po umjetno ograničenim kamatnim stopama, tako da lokalna i regionalna tijela vlasti budu upoznata sa točnim stvarnim iznosom ulaganja kojeg su odobrili;
- f. razmotriti u kojoj je mjeri primjereno, osobito u slučajevima prouzrokovanim potrebom za vođenjem državne monetarne politike, postavljanje ograničenja na iznos kratkoročnog duga (tj. posuđivanje na manje od godinu dana), dogovorenog od strane lokalnih i regionalnih tijela vlasti i, ukoliko su takva ograničenja nametnuta, definirati ih na jasan, objektivan i razumljiv način;
- g. razmotriti potrebu da ukupan iznos dugoročnih i kratkoročnih kredita, koje ugovaraju lokalna i regionalna tijela vlasti, bude ograničen samo kao dio općeg programa za smanjenje cjelokupne razine javnoga duga, ili kao dio općeg programa za smanjenje javnih rashoda u cijelosti;
- h. jasno uspostaviti uvjete za svaki vid državne pomoći u slučaju da lokalna i regionalna tijela vlasti postanu nesolventna;
- i. omogućiti lokalnim i regionalnim tijelima vlasti, ukoliko to žele, da koriste službu na državnoj razini u kojoj rade stručnjaci koji su u stanju osigurati sve neophodne informacije u svezi sa mogućnostima financiranja kapitalnih rashoda i njihovih uvjeta, kao i u svezi sa mogućnostima poboljšanja rukovođenja i smanjenja iznosa nastalih dugova;
- j. predvidjeti izdavanje periodičnih publikacija o stanju duga lokalnih i regionalnih tijela vlasti i plaćanju kamata.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (98) 12
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O NADZORU RADA LOKALNIH TIJELA VLASTI**

(uvojen od strane Komiteta ministara 18. rujna 1998. godine,
na 641. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara, sukladno s člankom 15.b Statuta Vijeća Europe,

Smatrajući da je cilj Vijeća Europe dostići veće jedinstvo među njenim članicama radi očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji su njihovo nasljeđe, i unaprijediti njihov ekonomski i socijalni napredak;

Smatrajući da, prema članku 4., stavak 3., Europske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu "Povelja") "javne odgovornosti trebaju izvršavati, prvenstveno, ona tijela vlasti koja su najbliža građanima";

Smatrajući da, kada lokalna tijela vlasti, prema članku 3. Povelje, imaju pravo "u granicama zakona regulirati i rukovoditi značajnim dijelom javnih poslova", da su onda ta tijela vlasti odgovorna građanima – biračima i poreskim obveznicima – i državi;

Smatrajući da usklađenost sa principima vladavine zakona i definiranim ulogama različitih javnih tijela vlasti, kao i zaštita građanskih prava i efikasno rukovođenje javnom imovinom, opravdavaju postojanje odgovarajuće kontrole;

Smatrajući da se priroda i djelokrug kontrole nad radom lokalnih tijela vlasti moraju razlikovati, ovisno o tome da li se radi o zadaćama koje se izvršavaju u ime viših tijela vlasti ili radu koji je u okviru "njihove" nadležnosti;

Smatrajući da mogući nedostatak jasnoće u statutima lokalnih samouprava, naročito u definiranju nadležnosti, predstavlja jednu od glavnih prijetnji samoupravi i da može dovesti do prekomjerne kontrole nad radom lokalnih tijela vlasti;

Smatrajući da principi sadržani u članku 8. Povelje o administrativnom nadzoru aktivnosti lokalnih tijela vlasti važe i za administrativne sankcije koje se odnose na izabrane predstavnike lokalnih tijela vlasti;

Smatrajući da, prema članku 11. Povelje, "lokalna tijela vlasti imaju pravo na pravni lijek kako bi osigurali slobodno izvršavanje svojih nadležnosti", što podrazumijeva zaštitu od neprikladnog vršenja nadležnosti nadzora;

Smatrajući da je transparentnost najbolje jamstvo da javna tijela vlasti rade u interesu zajednice, da je neophodan preduvjet za efikasan politički nadzor od strane građana i da, stoga, jačanje transparentnosti dozvoljava redukciju drugih oblika nadzora;

Smatrajući da iskustvo mnogih zemalja članica pokazuje da je moguće razvijati sustave nadzora na način koji je pogodan za lokalnu samoupravu, bez ugrožavanja njene efikasnosti;

Poštujući Naputak 20 (1996) Kongresa lokalnih i regionalnih tijela vlasti u Europi o nadzoru provedbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi;

Poštujući izvješće Upravnog komiteta lokalne i regionalne demokracije o kontroli i reviziji rada lokalnih upravnih tijela vlasti¹,

Preporučuje vladama zemalja članica da:

1. Usvoje odgovarajuće mjere:

- prošire primjenu principa sadržanih u članku 8. Povelje na sve oblike nadzora rada lokalnih tijela vlasti;
 - prepoznaju bitnu ulogu političkog nadzora od strane građana i da podržavaju provedbu ovakvog nadzora, *inter alia*, korištenjem odgovarajućih sredstava izravne demokracije;
 - ojačaju transparentnost rada lokalnih tijela vlasti i osiguraju, uopće, javnu prirodu odluka koje uzrokuju financijske troškove koje treba snositi zajednica, kao i stvarnu mogućnost za građane i pravne osobe da imaju pristup ovim odlukama koje su sukladne procedurama uspostavljenim sukladno zakonu;
 - da, sukladno članku 7., stavak 1., Povelje, dozvole administrativne sankcije prema predstavnicima lokalnih tijela vlasti (suspenzija ili otpuštanje lokalnih izabраниh predstavnika i raspuštanje lokalnih tijela) samo u posebnim slučajevima, da ih upotrebljavaju uz odgovarajuće jamstvo, kako bi se osigurala njihova usklađenost sa slobodnim izvršavanjem lokalnih izbornih mandata, i daju prednost procedurama u nadzorna tijela, ili imenovana *ad hoc* tijela, interveniraju umjesto odgovornih tijela i tako smanje broj slučajeva u kojima bi se administrativne sankcije mogle usvojiti protiv njih;
 - osiguraju procedure koje lokalna tijela mogu sama pokrenuti kako bi riješila svoje unutarnje sukobe, i predvide intervenciju administrativnih nadzorna tijela samo kada ove procedure ne покажу rezultate;
2. Poduzmu, ako je to potrebno, odgovarajuće zakonodavne promjene kako bi se poboljšala dosljednost sustava nadzora i principa subsidiarnosti, i djelotvornost ovih sustava, uzimajući u obzir smjernice koje su prilog uz ovaj Naputak.

Dodatak uz Naputak br. R (98) 12

Smjernice za poboljšanje sustava nadzora aktivnosti lokalnih upravnih tijela

I Smjernice za djelokrug administrativnoga nadzora

- Osigurati da, ukoliko nije drugačije određeno zakonom, lokalna tijela vlasti izvršavaju vlastite nadležnosti.
- Dati prednost dodjeli "vlastitih" nadležnosti u odnosu na prijenos nadležnosti, što smanjuje svršishodnost nadzora².

¹ Znanstvena serija "Lokalna i regionalna upravna tijela u Europi", broj 66

² Nizozemska delegacija podsjeća da je Vlada Nizozemske, kada je odobrila Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, ukazala na to da se ne obvezuje na članak 8., stavak 2., Povelje. Tako, ova posebna smjernica može biti poštovana od strane Vlade Nizozemske tamo gdje se ne dovode u pitanje nadležnosti nadzora date Kruni u pravnom sustavu ove zemlje.

- Navesti jasno, u statutarnim odlukama, koje aktivnosti podliježu nadzoru.
- Ograničiti obvezni, *ex officio*, administrativni nadzor na značajne aktivnosti.
- Smanjiti, *a priori*, administrativnu kontrolu (tamo gdje je uključivanje upravnog tijela neophodno kako bi lokalna odluka stupila na snagu, ili bila važeća).

II Smjernice za razvoj alternativnih mehanizama administrativnog nadzora

- Ojačati dijalog između centralnih i lokalnih tijela vlasti.
- Ojačati funkciju savjetovanja i procjenjivanja, koju neka tijela (bilo da su neovisna o centralnoj administraciji ili su dio ove administracije) mogu imati, naročito u oblasti financija i menadžmenta.
- Ojačati ulogu neovisnih tijela, kao što su institucije ombudsmena i posrednici.
- Ojačati unutarnje mehanizme nadzora, naročito u oblasti financija i menadžmenta.

III Smjernice koje se odnose na procedure nadzora

i. Sudske procedure

- Poreći sudovima nadležnost da zauzmu mjesto lokalnih tijela vlasti u procjenjivanju primjerenosti neke aktivnosti: tamo gdje je ovakav nadzor neophodan, on bi trebalo biti zadaća administrativnih nadzornih tijela.
- Dati sudovima nadležnost da usvoje privremene mjere, kada su ove mjere opravdane hitnošću ili rizikom od nepopravljive štete.
- Osigurati odgovarajuće mjere kako bi se omogućilo potpuno i neposredno izvršavanje sudskih odluka koje se odnose na zakonitost rada koji podliježe nadzoru, uključujući procedure zamjene odgovornih tijela.
- Osigurati odgovarajuće mjere kako bi se skratilo vrijeme koje je potrebno da se ispituju slučajevi koji se nađu pred sudom, jer dužina sudskih procedura ide u suprotnom smjeru od pravne sigurnosti, i može unaprijed donijeti odluku o korisnosti nadzora.

ii. Procedure nadzora pred administrativnim tijelima vlasti

- Osigurati, ako je to moguće, postojanje samo jednog prvostupanjskoga nadzorornog tijela; tamo gdje je potrebna intervencija posebnih nadzornih tijela (ovisno o sadržaju aktivnosti koje podliježu nadzoru), precizno definirati pojedine oblasti nadležnosti ovih tijela, kako bi se izbjegla nesigurnost po pitanju koje tijelo vlasti, ustvari, treba vršiti nadzor.
- Odrediti, u statutarnim tekstovima, vremensku granicu koja je data nadzornim tijelima, da izvrše, *a priori*, nadzor, i osigurati da, ukoliko ne dođe do neke odluke u okviru te vremenske granice, to onda znači suglasnost.

iii. Financijski nadzor i nadzor menadžmenta

- Smanjiti posljedice financijskog nadzora i nadzora menadžmenta u onoj mjeri u kojoj mogu dovesti u pitanje korisnost izbora koje naprave izabrani predstavnici.

- Organizirati ove dvije vrste nadzora kako bi se unaprijedila dobra praksa računovodstva i djelotvornost menadžmenta, spriječili financijski raskoraci, nadgledala financijska rehabilitacija lokalnih tijela vlasti koji se suočavaju sa financijskim teškoćama i potpuno i objektivno informirali građani.

IV Smjernice za sprečavanje rizika od neslužbenog nadzora

- Spriječiti, uopće, ovisnost uposlenih u lokalnim tijelima vlasti, osim o onima u kojima su uposleni, kada donose odluke koje su dio njihove nadležnosti.
- Izbjeći odnose, između lokalnih tijela vlasti i centralnih sektora uprave, koji vode do zamjene službenog nadzora, čija je razina spuštена, putem neslužbene "tehničke" kontrole.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (95) 19
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O PRIMJENI PRINCIPA SUBSIDIJARNOSTI**

(usvojen od strane Komiteta ministara 12. listopada 1995. godine
na 545. sastanku zamjenika ministara)

Komitet ministara Vijeća Europe, sukladno odredbama članka 15. (b) Statuta Vijeća Europe;

S obzirom da je cilj Vijeća Europe da postigne veći stupanj jedinstva među svojim članicama glede zaštite i ostvarenja ideala i principa koji predstavljaju zajedničko nasljeđe i da omogući ekonomski i društveni napredak svojih članica;

U svezi sa principima koji su sadržani u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, posebice u stavku 3. članka 4. u kojem se kaže da "javni će se poslovi, po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obujmu i prirodi posla, kao i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.";

S obzirom da ove odredbe čine prvo nastojanje u pravcu definiranja kriterija koji će se poštovati u primjeni principa subsidijarnosti u tekstu međunarodnog prava;

Smatrajući da poštovanje principa subsidijarnosti u pravnom sustavu zemalja članica, u svojoj dvostrukoj dimenziji: kao kriterij za davanje nadležnosti raznim razinama vlasti i njihovo upravljanje tim nadležnostima, može jedino doprinijeti boljoj primjeni principa koji su sadržani u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi;

S obzirom da se ovaj princip rijetko eksplicitno pominje u postojećim zakonskim sustavima, suština subsidijarnosti, koja favorizira primjenu ovlasti na razini koja je najbliža građanima, već je inspirirao brojne odredbe, osobito one u zemljama članicama Vijeća Europe sa federalnim uređenjem;

S obzirom da se mora uz poštovanje principa subsidijarnosti u zakonskom sustavu zemalja članica ponovno razmotriti situacija u pogledu razina vlasti i načina na koji vlasti ostvaruju suradnju (organiziranje međusobnih odnosa, raspodjela ovlasti, nadležnosti i sredstava);

Naglašavajući da bi se princip subsidijarnosti trebao provesti u svezi sa drugim organizacionim i operacionim principima države, kao što su principi povezanosti i jedinstva u primjeni javnih politika u interesu građana, koordinacije i teritorijalne solidarnosti;

Smatrajući da su za učinkovito obavljanje sve većeg broja sve kompleksnijih zadaća dodijeljenih lokalnim i regionalnim vlastima potrebni adekvatni ljudski i financijski resursi koji u nekim slučajevima stoje na raspolaganju samo u većim organizacijama (teritorijalne vlasti ili međuopćinske strukture za suradnju);

Vjerujući stoga da sva lokalna tijela vlasti na istoj razini nisu sposobna za obnašanje istih dužnosti, barem iz razloga njihove međusobne nejednakosti u smislu veličine i sredstava, i da bi se trebao usvojiti pragmatičan i fleksibilan pristup kako bi se savladala ta prepreka;

S obzirom na potrebu, ne samo da se princip stavi na snagu, nego da se njime promovira njegova primjena;

Ponovno potvrđujući:

- pretežito politički karakter lokalne samouprave koja mora omogućiti građaninu da izravnije sudjeluje u rukovođenju javnim poslovima, te bi se stoga trebala povjeriti izabranim tijelima vlasti;
- da lokalna samouprava zahtijeva najjasniju moguću podjelu vlasti i u pogledu formulacije i realizacije politika i pretpostavlja da tijela vlasti kojima su te ovlasti povjerene imaju ljudske, zakonske i financijske resurse za njihovo izvršenje;
- da zaštita financijski siromašnih lokalnih tijela vlasti poziva na uvođenje mjera za financijsko izjednačavanje koje, ovisno o okolnostima i stupnju financijske samostalnosti lokalnih i regionalnih tijela vlasti, može obuhvatati i okomito izjednačavanje (od državne vlade), odnosno horizontalno izjednačavanje (među lokalnim tijelima vlasti),

Preporučuje da vlade zemalja članica Vijeća Europe:

a. u pogledu podjele vlasti:

- navedu u relevantnim zakonima ključne ovlasti koje se odnose na svaku razinu lokalnih i regionalnih vlasti, uz sve pretpostavke općih nadležnosti;
- primijene principe organiziranja ovlasti koji su koncipirani tako da se podudare sa karakteristikama lokalnih i regionalnih tijela vlasti (sredstva, veličina, geografska lokacija, itd.);
- usvoje eksperimentalne zakonodavne i administrativne mjere u tom cilju (primjerice, mogućnost lokalnih tijela vlasti da se odreknu nekih ovlasti i da ih prenesu na višu razinu, ili obratno, mogućnost određenih lokalnih tijela vlasti – posebno onih u srednjim i velikim gradovima – da objedine nadležnosti na raznim razinama lokalne i regionalne vlasti; stvaranje jedinstvenih ili višenamjenskih međuopćinskih tijela za suradnju; diferencijacija obveznih zadaća lokalnih tijela vlasti prema njihovoj veličini ili drugim značajkama);
- uvedu, tamo gdje ne postoje, stalne mehanizme koji će obuhvatiti lokalne i regionalne razine u svakoj novoj preraspodjeli vlasti, primjerice, kroz učestalost kontakata između središnje vlade i udruga lokalnih i regionalnih vlasti i u saveznim državama, između vlada saveznih država i pomenutih udruga;

b. što se tiče primjene ovlasti, u slučajevima kada ih je potrebno smanjiti na striktan minimum, i u kojima su ovlasti podijeljene između različitih razina vlasti, utvrditi, ako je potrebno, sustav programskih kontakata glede izvršenja datih zadaća, definiranje konkretne uloge i dužnosti za svaku razinu i uvođenje klauzula kojima se štiti lokalna samouprava i prati poštovanje toga principa;

c. što se tiče promoviranja primjene principa subsidijarnosti, uvesti procedure i mehanizme pravne ili političke prirode, tamo gdje još ne postoje, glede promoviranja primjene principa subsidijarnosti i rješavanja svih nastalih sporova;

d. primijeniti sve ove odredbe, ne samo na odnose između središnje vlade i lokalnih tijela vlasti, nego i na odnose između regionalnih tijela vlasti – u saveznim državama, između vlada saveznih država – i lokalnih tijela vlasti i, općenitije, između svih razina lokalnih i regionalnih tijela vlasti.

**VIJEĆE EUROPE
KOMITET MINISTARA**

**NAPUTAK br. R (2001) 19
KOMITETA MINISTARA ZEMLJAMA ČLANICAMA
O SUDJELOVANJU GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOJ RAZINI**

(usvojen od strane Komiteta ministara 6.prosinca 2001.godine
na 776. sastanku zamjelnika ministara)

Komitet ministara, sukladno odredbama članka 15.b Statuta Vijeća Europe,

Imajući u vidu da je zadaća Vijeća Europe ostvarivanje većeg jedinstva članica glede očuvanja i ostvarivanja ideala koji čine njihovo zajedničko nasljeđe i poticanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka;

Imajući u vidu da sudjelovanje građana čini okosnicu demokratske ideje i da građani koji su privrženi demokratskim vrijednostima, svjesni svojih građanskih dužnosti i koji se angažiraju u političkom životu predstavljaju srž svakog demokratskog sustava;

Uvjereni da demokracija na lokalnoj razini čini jedan od kamena temeljaca demokracije u europskim zemljama i da njeno jačanje predstavlja faktor stabilnosti;

Imajući u vidu da demokracija u lokalnoj zajednici mora djelovati u sklopu novih izazova koji proizilaze, ne samo iz strukturnih i funkcionalnih promjena u organizaciji lokalne samouprave, nego i iz radikalnih političkih, ekonomskih i društvenih promjena koje su se desile u Europi, kao i iz procesa globalizacije;

Svjesni činjenice da su očekivanja javnosti evoluirala, da dolazi do promjena u političkom djelovanju na lokalnoj razini, i da to zahtijeva neposrednije, fleksibilnije i *ad hoc* metode angažiranja građana;

Imajući u vidu da u određenim okolnostima dolazi do opadanja povjerenja koje građani imaju u svoje izabrane institucije, i da se ukazala potreba da se državne institucije ponovno angažiraju i odgovore na zahtjev javnosti na drugačiji način kako bi sačuvali legitimnost procesa odlučivanja ;

Prihvatajući činjenicu da se veoma različitim mjerama može unaprijediti sudjelovanje građana u javnom životu i da se njihova primjena može prilagoditi različitim prilikama u lokalnim zajednicama;

S obzirom da pravo građana da sudjeluju u donošenju važnih odluka iz kojih proistječu dugoročne obveze ili opredjeljenja koja se kasnije ne mogu promijeniti, a koja pogađaju većinu stanovništva, predstavlja jedan od principa demokracije koji je zajednički za sve zemlje članice Vijeća Europe;

Imajući u vidu da se ovo pravo najneposrednije ostvaruje na lokalnoj razini i da shodno tomu treba poduzeti korake za neposrednije uključivanje građana u vođenje poslova lokalne samouprave, a da se istodobno sačuvaju uspješnost i učinkovitost u radu lokalne uprave;

Ponovno potvrđujući svoje uvjerenje da zastupnička demokracija jeste dio zajedničkog nasljeđa zemalja članica Vijeća Europe i da predstavlja temelj za sudjelovanje građana u javnom životu na razini države, regije i lokalne zajednice;

Imajući u vidu da je dijalog između građana i izabranih predstavnika u lokalnoj samoupravi neophodan za uspostavu demokracije na lokalnoj razini, jer doprinosi jačanju legitimnosti lokalnih demokratskih institucija i uspješnosti njihovog djelovanja;

Imajući u vidu, sukladno principu subsidiarnosti, da lokalne vlasti preuzimaju i moraju preuzeti vodeću ulogu u promoviranju sudjelovanja građana u javnom životu i da uspješnost svake 'politike za poticanje demokratskog sudjelovanja građana u procesima odlučivanja' na lokalnoj razini ovisi o angažiranju lokalnih vlasti na ovom planu;

Pozivajući se na Naputak br. R (81) 18 Komiteta ministara upućen zemljama članicama u svezi sudjelovanja građana na općinskoj razini uprave, i imajući u vidu promjene koje su nastupile poslije njenog usvajanja, opravdano je da se raniji Naputak zamijeni ovim sadašnjim;

Imajući u vidu Mišljenje br. 232 (2001) Parlamentarne skupštine;

Imajući u vidu Mišljenje br. 15 (2001) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe i odgovarajućih kongresnih dokumenata iz ove oblasti,

Komite ministara preporučuje vladama zemalja članica da :

1. Formuliraju političke smjernice, uz sudjelovanje lokalnih, i ako ih ima, regionalnih vlasti, čiji je cilj poticanje sudjelovanja građana u javnom životu na lokalnoj razini, oslanjajući se na principe Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usvojena kao Međunarodni sporazum 15. listopada 1985.godine i koju je do danas ratificirala velika većina zemalja članica Vijeća Europe, i uvažavajući principe sadržane u Prilogu I ovoga Naputka;

2. U svoje, u okvirima prethodno definirane politike djelovanja, a uzimajući u obzir mjere navedene u Prilogu II ovoga Naputka, mjere koje su unutar njihovih nadležnosti, posebice u pogledu poboljšanja pravnog okvira za sudjelovanje građana u procesu odlučivanja, i da osiguraju da državno zakonodavstvo i propisi omogućće lokalnim i regionalnim vlastima primjenu različitih instrumenata za poticanje sudjelovanja građana u javnom životu, sukladno stavku 1 Naputka br. R (2000) 14 Komiteta ministara upućeno zemljama članicama u svezi lokalnih poreza, financijskog izjednačavanja i subvencija lokalne samouprave;

3. Pozovu, na odgovarajući način, lokalne i regionalne vlasti da:

- prihvate principe sadržane u Prilogu I ovoga Naputka i pristupe realizaciji politike poticanja sudjelovanja građana u javnom životu na lokalnoj razini;
- poboljšaju lokalne propise i praktične mehanizme u svezi sudjelovanja građana u javnom životu na lokalnoj razini, i da poduzmu i druge korake u okviru svoje nadležnosti glede promicanja sudjelovanja građana, uz poštovanje mjera navedenih u Prilogu II ovoga Naputka;

4. Osiguraju da ovaj Naputak bude preveden na službeni jezik ili jezike u njihovim zemljama i na način koji smatraju primjerenim, objavljen i predstavljen lokalnoj i regionalnoj administraciji;

Komite donosi odluku da se raniji Naputak br. R (81) 18 zamijeni ovim Naputkom o poticanju sudjelovanja građana u javnom životu na razini općina.

Prilog I

Osnovni principi politike poticanja građana da sudjeluju u procesu demokratskog odlučivanja

1. Zajamčena prava građanima na pristup jasnim, potpunim informacijama o različitim pitanjima koja su od interesa za njihovu lokalnu zajednicu i prava da sudjeluju u donošenju važnih odluka koje utječu na budućnost njihove zajednice.

2. Traženje novih puteva za podizanje građanske svijesti i odgovornosti i promoviranje kulture demokratskog sudjelovanja građana u javnom životu i odlučivanju, kako u zajednici, tako i u lokalnoj samoupravi.
3. Razvijanje svijesti o pripadnosti zajednici i poticanje građana da preuzmu odgovornost za doprinos koji daju javnom životu u svojoj lokalnoj zajednici.
4. Uvažavanje značaja komunikacije između javnih službi i građana i poticanje čelnika lokalne uprave da istaknu značaj sudjelovanja građana u odlučivanju, kao i važnost pozornog razmatranja zahtjeva i očekivanja građana, kako bi reagiranje na iskazane potrebe građana bilo adekvatno.
5. Usvajanje sveobuhvatnog pristupa pitanju sudjelovanja građana u javnom životu, uzimajući u obzir i mehanizme zastupničke demokracije i oblike neposrednog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja i u upravljanju poslovima lokalne samouprave.
6. Izbjegavanje pretjerano krutih rješenja i ostavljanje prostora za eksperimentiranje, uz davanje prednosti širenju kompetencija, umjesto propisivanja pravila; sukladno tomu osiguravanje različitih instrumenata za poticanje sudjelovanja građana u javnom životu lokalne zajednice, uz mogućnost kombiniranja ovih instrumenata i prilagođavanje njihove primjene konkretnim uvjetima sredine.
7. Polazište treba biti temeljeno na sagledavanju situacije u svezi sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini, utvrđivanjem referentnih točaka i uvođenjem sustava za praćenje postignutih promjena, kako bi se identificirali uzroci i pozitivnih i negativnih kretanja u sudjelovanju građana, kao i da bi učinci usvojenih mehanizama mogli biti izmjereni.
8. Omogućavanje razmjene informacija na razini zemlje i sa drugim državama o tomu koja su se rješenja u praksi najbolje pokazala u poticanju sudjelovanja građana u javnom životu, podržavanje spremnosti lokalnih samouprava da jedni drugima prenose iskustva o uspješnosti pojedinih metoda za osiguravanje boljeg angažiranja građana, i upoznavanje javnosti u potpunosti sa svim mogućnostima koje stoje na raspolaganju građanima.
9. Posvećivanje posebne pozornosti onim kategorijama građana kojima je teže da se aktivno uključe ili koji, *de facto*, ostaju na marginama javnog života u lokalnoj zajednici.
10. Prihvatanje važnosti ravnopravne zastupljenosti žena u politici na lokalnoj razini.
11. Prihvatanje činjenice da djeca i mladi ljudi predstavljaju potencijal budućeg održivog razvoja lokalne zajednice i isticanje važnosti njihove uloge.
12. Prihvatanje i jačanje uloge koju imaju udruge i skupine građana, kao ključni partneri u razvijanju i održavanju kulture sudjelovanja građana u procesima odlučivanja i kao pokretačka snaga u praktičnoj primjeni demokratskog procesa odlučivanja.
13. Pridobijanje udruženih snaga vlasti na svakoj razini teritorijalnih jedinica, s tim što će svaka razina uprave biti odgovorna za provedbu odgovarajućih akcija u domenu svoje nadležnosti, a sukladno principu subsidijarnosti.

Prilog II

Mjere i koraci za poticanje i jačanje sudjelovanja građana u javnom životu lokalne zajednice

A. Opće mjere i koraci

1. Treba utvrditi da li je, u našem ovako složenom i sve više globaliziranom svijetu, javnost upoznata sa tim koliko veliki značaj imaju djelovanje i odlučivanje na lokalnoj razini, u tom cilju treba definirati ključne funkcije koje lokalna samouprava ima u okruženju koje je stalno podložno promjenama.

2. Dati pravi značaj ovim funkcijama i utvrditi, ako je neophodno, da li je uspostavljena takva ravnoteža snaga na razini zemlje, regije i lokalne samouprave, da je osigurano dovoljno prostora za lokalno djelovanje lokalne samouprave i njenih izabranih predstavnika, čime će se dobiti neophodni poticaji i motivacija za angažiranje građana. U tom smislu, treba iskoristiti svaku mogućnost za decentralizaciju funkcija, primjerice, davanjem veće odgovornosti školama, vrtićima, i drugim dječijim ustanovama, ustanovama za stare, bolnicama, domovima zdravlja, sportsko-rekreativnim centrima, teatrima, knjižnicama, itd.

3. Promicanje građanskog obrazovanja i njegovo uključivanje u školske i nastavne programe, podizanje svijesti kod građana o odgovornosti koju ima svaki pojedinac u demokratskom društvu, posebice u lokalnoj zajednici, bilo kao izabrani predstavnik, rukovoditelj lokalne uprave, djelatnik u javnom sektoru ili običan građanin.

4. Poticanje izabranih predstavnika lokalne zajednice i lokalnih vlasti, svim prihvatljivim sredstvima uključujući i uvođenje kodeksa ponašanja, koji propisuje ponašanje sukladno najvišim etičkim standardima, i provedbu kontrole o tomu da li se propisane norme poštuju.

5. Uvođenje veće transparentnosti u način funkcioniranja lokalnih institucija i samouprave, posebice u domeni :

- i. javnosti procesa odlučivanja (objavljivanje dnevnog reda sjednica Vijeća lokalne uprave i lokalnih izvršnih vijeća, da sastanci Vijeća lokalne uprave i njegovih povjerenstava budu otvoreni za javnost, rezervirano vrijeme za pitanja i odgovore na sjednicama, objavljivanje odluka i zapisnika sa sjednica, itd.);
- ii. dostupnosti informacija o poslovima lokalne samouprave, svakom građaninu treba osigurati pristup informacijama (organiziranjem informativnih centara, javnih baza podataka, korištenjem informacijske tehnologije, pojednostavljivanjem administrativnih procedura, i smanjivanjem troškova za pribavljanje preslika dokumenata, itd.);
- iii. adekvatnog informiranja javnosti o administrativnim tijelima i njihovoj organizacijskoj strukturi, kao i informiranje građana na koje neposredno utječe neki postupak koji u je tijeku, o napredovanju tog postupka i priopćavanje identiteta nadležne osobe.

6. Vođenje politike veoma širokih komunikacija kako bi građanima bila pružena prilika za bolje razumijevanje glavnih pitanja od važnosti za zajednicu, kao i posljedica važnih političkih odluka koje donose odgovarajuća tijela samouprave, upoznavanje građana sa mogućnostima i oblicima njihovog sudjelovanja u javnom životu lokalne zajednice.

7. Razvijanje formi mikro-demokracije, i u najnaseljenijim gradskim središtima i u seoskim središtima, kako bi stanovništvo moglo imati veći utjecaj na lokalnu sredinu i komunalne djelatnosti u raznim oblastima. Konkretnije:

- i. organiziranje na podopćinskoj razini, odgovarajućih tijela sa izabranim članovima ili sačinjenih od izabranih predstavnika, koja će imati savjetodavnu i informativnu funkciju i na koje će eventualno biti prenijeta i izvršna vlast;
- ii. otvaranje na podopćinskoj razini, ureda lokalne samouprave radi lakše uspostave kontakata između lokalne vlasti i građana;
- iii. usvajanje integralnog pristupa, u svakoj oblasti, u organiziranju i osiguravanju javnih službi, koje će se bazirati na spremnosti da se građani saslušaju, i biti orijentirane na zadovoljavanje izraženih potreba građana;
- iv. poticanje lokalnog stanovništva da se uključi - neposredno ili preko udruga građana - u kreiranje i realizaciju projekata koji neposredno utječu na njihovu okolinu, kao što su projektiranje i održavanje zelenih površina i igrališta, borba protiv kriminala, uvođenje službi za podršku ili samopomoć (briga o djeci, briga o starima itd.)

B. Koraci i mjere za poticanje sudjelovanja građana na lokalnim izborima i u sustavu zastupničke demokracije

1. Provjera funkcioniranja izbornog sustava lokalne samouprave radi utvrđivanja eventualnih temeljnih nedostataka ili biračkih mehanizama koji bi odvratili određene kategorije stanovništva od glasovanja i sagledavanje mogućnosti za otklanjanje tih nedostataka ili mehanizama.
2. Poticanje građana da sudjeluju na izborima. Po potrebi mogu se voditi kampanje glede informiranja građana o tomu kako se provodi glasovanje i poticanja građana da se registriraju za glasovanje i njihovo upućivanje kako da koriste svoj glas na izborima. Informativne kampanje usmjerene na određene kategorije stanovništva, također mogu biti dobra opcija.
3. Provjera registriranih birača i broja birača koji su izašli na izbore i utvrđivanje da li je došlo do neke promjene općeg obrasca ili se problemi javljaju kod nekih kategorija ili skupina građana koji pokazuju slabu zainteresiranost za glasovanje na izborima.
4. Razmatranje mjera koje će olakšati glasovanje s obzirom na složenost i zahtjeve suvremenog načina života, primjerice:
 - i. preispitivanje načina rada biračkih mjesta (broj biračkih mjesta, pristupačnost lokacije, radno vrijeme, itd.) ;
 - ii. uvođenje novih biračkih opcija, koje bi bile bolje usklađene sa navikama građana svake države članice (ranije glasovanje, glasovanje preko pošte, glasovanje u pošti, glasovanje elektronskim putem, itd.);
 - iii. uvođenje određenih oblika pomoći (primjerice za hendikepirane ili nepismene osobe) ili drugih posebnih biračkih mehanizama za određene kategorije birača (glasovanje preko opunomoćenika, glasovanje kod kuće, u bolnici, u vojarnama ili zatvorima, itd.).
5. Kada je to potrebno, da bi se bolje ocijenili učinci predviđenih mjera, mogu se prethodno uraditi pilot- programi radi provjere funkcioniranja novih biračkih mehanizama.
6. Preispitivanje procedure za kandidiranje kandidata za izborne funkcije u lokalnoj samoupravi uz razmatranje, primjerice, sljedećih pitanja:
 - i. da li birači trebaju sudjelovati u procesu kandidiranja, primjerice, uvođenjem mogućnosti da se mogu predlagati liste neovisnih kandidata ili pojedinačne kandidature, ili

davanje mogućnosti biračima da imaju jedan ili više glasova koje će dodijeliti po preferencijalnom sustavu glasovanja;

- ii. da li se biračima treba omogućiti veći utjecaj na izbor ili imenovanje čelnika izvršnih tijela lokalne uprave; ovo se može ostvariti neposrednim izborima ili referendumom čiji je rezultat obvezujući za lokalnu samoupravu ili nekim drugim metodama.

7. Preispitivanje pojave višestrukih izbornih funkcija, kako bi se onemogućilo da ista osoba bude istodobno nositelj nekoliko funkcija, u slučajevima kada to onemogućava kvalitetno obnašanje odgovarajućih dužnosti ili bi moglo dovesti do sukoba interesa.

8. Preispitivanje uvjeta rada izbornih dužnosnika, kako bi se ustanovilo da li neki konkretni aspekti vezani za status izabranih predstavnika lokalne administracije ili neki praktični mehanizmi vezani za obnašanje dužnosti eventualno onemogućavaju bavljenje politikom. Po potrebi mogu se razmotriti mjere kojima bi se ove prepreke otklonile i posebice, da bi se izabranim čelnicima lokalne uprave omogućilo da posvete odgovarajuće vrijeme obnašanju svojih dužnosti i da budu rasterećeni izvjesnih materijalnih ograničenja.

C. Koraci i mjere za poticanje neposrednog sudjelovanja javnosti u procesu odlučivanja na lokalnoj razini i u upravljanju poslovima lokalne zajednice

1. Unapređivanje dijaloga između građana i izabranih predstavnika lokalne samouprave, upoznavanje lokalnih vlasti sa različitim tehnikama komunikacije sa javnošću, i mnogobrojnim načinima kako bi građani mogli neposredno sudjelovati u procesu odlučivanja. Na razvijanje ove svijesti može se utjecati putem publikacija u vidu priručnika (primjerice, u vidu povelje za poticanje sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini), održavanjem konferencija ili seminara, ili otvaranjem ažurne web-strane, kako bi se pozitivni primjeri mogli predstaviti javnosti i procijeniti.

2. Upoznavanje, na temelju anketa i rasprava, sa dobrim stranama i slabostima različitih instrumenata koji se koriste za poticanje sudjelovanja građana u procesu odlučivanja, otvorenost prema inovacijama i eksperimentiranju u uspostavi bolje komunikacije između lokalne samouprave i građana, radi neposrednijeg angažiranja javnosti u procesima odlučivanja na lokalnoj razini.

3. Uporaba svih raspoloživih sredstava, posebice u domeni:

- i. novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, i poduzimanje mjera kako bi lokalne vlasti i druga javna tijela koristili (pored tradicionalnih, ali i dalje dragocjenih metoda kao što su službene brošure) sva raspoloživa suvremena sredstva na planu komunikacija (interaktivne web-strane, višekanalne elektronske medije itd.);
- ii. primjena većeg stupnja razmatranja u procesu odlučivanja, koji se u većoj mjeri baziraju na razmatranju i raspravama, odnosno koji podrazumijevaju razmjenu informacija i mišljenja, primjerice, na javnim sastancima građana, na porotama građana ili raznim građanskim forumima, skupinama, javnim komitetima čija je uloga savjetodavna ili predlagačka, okruglim stolovima, ispitivanjem javnog mnijenja, anketama među potrošačima, itd.

4. Uvođenje novih ili, po potrebi, poboljšanja postojećih zakonskih propisa koji omogućavaju:

- i. peticije/molbe, prijedloge i žalbe koje podnose građani Vijeću lokalne samouprave ili lokalnoj administraciji;

- ii. inicijative građana, kojima se traži od izabраниh tijela lokalne uprave da riješe pitanje pokrenuto u inicijativi, da se građanima da odgovor, ili da se pokrene postupak za raspisivanje referenduma;
- iii. savjetodavni referendum ili referendum gdje se odlučuje o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, koje lokalne vlasti provode po vlastitoj inicijativi, ili na zahtjev lokalne zajednice;
- iv. mehanizmi za uključivanje građana u tijela u kojima se odlučuje, uključujući i zastupnička tijela;
- v. mehanizmi za uključivanje građana u upravljanje (komiteti potrošača, zajednički odbori, neposredno upravljanje građana u sektoru komunalnih usluga, itd.).

5. Davanje većeg utjecaja građanima u oblasti planiranja na lokalnoj razini, i uopće u oblasti donošenja strateških i dugoročnih odluka, konkretnije:

- i. pružiti priliku građanima da se uključe u različite faze procesa odlučivanja u postupku donošenja ovih odluka, tako što će se postupak podijeliti u više faza (primjerice unošenje u program, izrada nacрта projekata i alternativnih rješenja, realizacija, planiranje proračuna i financiranja);
- ii. prikazivanje svake faze procesa planiranja jasnim i razumljivim materijalom, koji će javnosti biti lako dostupan, uz primjenu pored konvencionalnih sredstava (mape, makete, audiovizualni materijal) i drugih medija iz oblasti novih tehnologija (CD-Rom, DVD, elektronske baze dokumenata dostupne javnosti).

6. Uspostava sustavnog mehanizma za dobijanje povratnih informacija od građana (koji će omogućiti da građani sudjeluju u vrednovanju i promicanju rada lokalne samouprave).

7. Neposredno sudjelovanje građana treba imati stvarni utjecaj na proces odlučivanja, građani trebaju biti obavješteni o učincima njihovog sudjelovanja u odlučivanju i trebaju vidjeti opipljive rezultate. Ako je sudjelovanje građana samo simbolično, ili je samo upotrebljeno da osigura legitimnost unaprijed donijetim odlukama, podrška javnosti će u tom slučaju sigurno izostati. Međutim, lokalna administracija mora pošteno nastupiti pred građanima, kada se radi o ograničenjima neposrednog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja, koje im je ponuđeno, da bi se izbjegla pretjerana očekivanja građana, u smislu da je moguće izaći u susret svim mogućim interesima, posebno kada se odlučuje o sukobljenim interesima ili o smanjenju sredstava.

8. 8. Poticanje i potpuno prihvatanje volonterskog djelovanja koje je prisutno u velikom broju lokalnih zajednica, putem subvencija, ili drugih oblika podrške i pomoći za neprofitne, volonterske lokalne organizacije, skupine građana, itd. ili zaključivanjem ugovora ili sporazuma između ovih organizacija i lokalnih vlasti, koji bi se bavili pitanjima prava, očekivanja, uloga ovih strana u zajednici i njihovim međusobnim odnosima.

D. Konkretni koraci i mjere za poticanje onih kategorija građana koji iz raznih razloga manje sudjeluju u javnom životu lokalnih zajednica

1. Redovito priključivanje informacija o sudjelovanju različitih kategorija građana u javnom životu, i utvrđivanje da li su neke kategorije, kao primjerice žene, mladež, marginalizirane društvene skupine, ili neke profesionalne skupine, nedovoljno zastupljene u izabranim tijelima i igraju malu ulogu ili uopće nemaju nikakvu ulogu u izbornim procesima ili procesima neposrednog odlučivanja na lokalnoj razini.

2. Postavljanje određenih ciljeva koji trebaju biti ostvareni kao poželjne razine zastupljenosti i/ili sudjelovanja u procesu odlučivanja nekih skupina građana i uvođenje niza konkretnih mehanizama kojima će se poboljšati razina njihovog angažiranja u javnom životu lokalne zajednice, primjerice:

- i. uvođenje sustava aktivne komunikacije i informiranja, za te skupine građana, posebne medijske kampanje za poticanje njihovog sudjelovanja u javnom životu, (pri tomu treba imati u vidu da se koristi jezik, mediji i stil kampanje koji su prilagođeni potrebama svake od ovih skupina);
- ii. uvođenje posebnih institucionalnih oblika za sudjelovanje u javnom životu koji su po mogućnosti pripremljeni uz konsultacije sa skupinom ili skupinama građana čije sudjelovanje u javnom životu trebaju stimulirati (postoji veliki broj mogućnosti za zadovoljavanje potreba različitih skupina, kao što su različite forme sastanaka, savjetovanja, uključivanja);
- iii. postavljanje rukovoditelja posebno odgovornih za rad na pitanjima od interesa posebnih skupina građana, koji će njihove zahtjeve prenositi tijelima nadležnim za odlučivanje, a izvješćivati skupine građana o tijeku postupka i o dobijenom odgovoru (pozitivnom ili negativnom) na njihove zahtjeve.

3. U svezi žena, posebice treba :

- i. isticati važnost ravnopravne zastupljenosti žena u tijelima nadležnim za odlučivanje, ispitati sve mehanizme koji bi mogli olakšati aktivno političko angažiranje žena uz njihove obveze prema obitelji i na radnom mjestu;
- ii. uvesti sustav obveznih ili preporučenih kvota, ako za to postoje zakonske mogućnosti, u svezi najmanjeg broja kandidata istog spola koji se mogu pojaviti na izbornim listama i/ili kvote mjesta koja su rezervirana za žene u Vijećima lokalne samouprave, izvršnim tijelima i raznim komitetima i odborima koje formiraju institucije lokalne samouprave.

4. Po pitanju mladeži, posebice se treba angažirati na

- i. razvijanju takve škole koja će biti zajednički poligon koji će poticati sudjelovanje mladeži u javnom životu i pružiti edukaciju o principima demokracije;
- ii. promoviranju inicijativa tipa "Vijeća djece" i "Vijeća mladeži" na razini lokalne samouprave, kao istinski korisnih formi u edukaciji mladih ljudi glede razvijanja svijesti o pripadnosti lokalnoj zajednici, pored toga ovi su savjeti i prilika za uspostavu dijaloga sa najmlađim članovima društva;
- iii. poticanju udruga mladeži, i posebno razvijanju fleksibilne forme i strukture za angažiranje mladih na lokalnoj razini, kao što su centri za mladež, u kojima će do punog izražaja doći sposobnost mladih da sami osmisle i realiziraju svoje projekte;
- iv. razmatranju spuštanja starosne granice za glasovanje ili kandidiranje na lokalnim izborima ili sudjelovanje na lokalnim referendumima, konsultacijama, ili inicijativama građana;
- v. razmatranju i raznih drugih vrsta inicijativa koje su predložene u Europskoj povelji o sudjelovanju mladeži u javnom životu na lokalnoj i regionalnoj razini, koja je usvojena 1992. godine na Kongresu lokalnih i regionalnih samouprava Europe.

5. Posebno, što se tiče stranaca, treba poticati njihovo aktivno sudjelovanje u životu lokalne zajednice bez ikakve diskriminacije, uz poštovanje odredaba iz Konvencije Vijeća Europe o sud-

jelovanju stranaca u javnom životu na razini lokalne zajednice iz 1992. godine, čak i kada odredbe ove Konvencije nisu pravno obvezujuće za države, mehanizme koji se u njoj navode, treba koristiti kao inspiraciju.

MODEL KODEKSA PONAŠANJA ZA JAVNE DUŽNOSNIKE

Dodatak uz Naputak br. R (2000) 10 Komiteta ministara zemljama članicama o Kodeksu ponašanja za javne dužnosnike

(usvojen od strane Komiteta ministara
na 106. sjednici 11.svibnja 2000.godine)

Interpretacija i primjena

Članak 1.

1. Ovaj se Kodeks primjenjuje na sve javne dužnosnike.
2. Kada je u pitanju ovaj Kodeks, pod terminom "javni dužnosnik" podrazumijeva se osoba koja je zaposlena od strane tijela vlasti.
3. Odredbe ovoga Kodeksa također se mogu primijeniti na osobe zaposlene od strane privatnih organizacija koje se bave pružanjem javnih usluga.
4. Odredbe ovoga Kodeksa ne primjenjuju se na javno izabrane predstavnike, članove Vlade i zaposlene u pravosuđu.

Članak 2.

1. Po stupanju na snagu ovoga Kodeksa, javna uprava ima dužnost obavijestiti javne dužnosnike o njegovim odredbama.
2. Kodeks predstavlja dio odredaba koje uređuju radno angažiranje javnog dužnosnika, od trenutka kada on potvrdi da je obaviješten o tomu.
3. Svaki javni dužnosnik ima dužnost poduzeti sve neophodne aktivnosti, kako bi poštovao odredbe ovoga Kodeksa.

Članak 3. – Cilj Kodeksa

Svrha ovog Kodeksa je da odredi standarde glede integriteta i djelovanja javnog dužnosnika, da im pomogne da odgovore na te standarde i da obavijesti javnost o tomu kakav rad može očekivati od javnoga dužnosnika.

Članak 4. - Opći principi

1. Javni dužnosnik bi trebao obavljati svoje dužnosti sukladno zakonu, sa zakonskim instrukcijama i etičkim standardima koji su u svezi sa njegovim dužnostima.
2. Javni bi se dužnosnik trebao ponašati na politički neutralan način i ne pokušavati utjecati na djelovanje koje je sukladno zakonu, te na donošenje odluka javnih vlasti.

Članak. 5

1. Javni dužnosnik ima dužnost lojalno služiti zakonski konstituiranoj državnoj, lokalnoj ili regionalnoj vlasti.
2. Od javnog se dužnosnika očekuje da bude pošten, nepristran, učinkovit, da obavlja svoje dužnosti na najbolji mogući način vješto, korektno i s razumijevanjem, imajući u vidu samo javni interes i relevantne okolnosti slučaja.

3. Javni dužnosnik trebao bi se s izrazima poštovanja odnositi prema građanima kojima služi, kao i prema svojim nadređenima, kolegama i podređenom osoblju.

Članak 6.

U obnašanju svojih dužnosti, javni dužnosnik ne bi se trebao ponašati kao sudac, kako ne bi naškodilo bilo kojoj osobi, skupini ili tijelu i morao bi poštovati prava, dužnosti i odgovarajuće interese svih ostalih.

Članak 7.

Prigodom donošenja odluka, javni dužnosnik trebao bi se ponašati pravedno i primjenjivati svoja diskrecijska prava nepristrano, uzimajući u obzir samo relevantne činjenice.

Članak 8.

1. Javni dužnosnik ne smije dozvoliti da se njegovi privatni interesi sukobljavaju sa njegovom javnom ulogom. On ima odgovornost da izbjegne sukobe interesa takve vrste; bilo da su izvjesni, mogući ili očigledni.
2. Javni dužnosnik nikada ne bi trebao neopravdano i nepozvano koristiti svoju poziciju za osobne interese.

Članak 9.

Javni dužnosnik ima dužnost da se ponaša na način kojim bi opravdao povjerenje javnosti i osigurao da integritet, nepristranost i djelotvornost javne službe budu sačuvani i poboljšani.

Članak 10

Javni dužnosnik je odgovoran svom neposrednom rukovoditelju, po hijerarhijskom redu nadređenom, osim ako nije drugačije propisano zakonom.

Članak 11

Imajući u vidu pravo na pristup službenim informacijama, javni dužnosnik u okviru svojih dužnosti mora na odgovarajući i povjerljiv način tretirati sve informacije i dokumente sa kojima dođe u vezu.

Članak 12 – Izvješćivanje

1. Javni dužnosnik koji vjeruje da se od njega zahtijeva da djeluje na način koji je nezakonit, neodgovarajući ili neetički, koji uključuje zlorabu položaja, ili koji nije sukladan ovom Kodeksu na bilo koji drugi način, to treba prijaviti, sukladno zakonu.
2. Javni dužnosnik bi trebao, sukladno zakonu, obavještavati nadležne vlasti ukoliko bude svjestan kršenja ovog Kodeksa od strane nekog drugog dužnosnika.
3. Javni dužnosnik, koji je prijavio bilo što od gore navedenog, sukladno zakonu, i koji smatra da odgovor koji je primio ne umanjuje njegovu dvojbu, može to ponovno prijaviti, u pismenoj formi, odgovarajućoj nadležnoj osobi u javnoj službi.
4. Kada pitanje ne može biti riješeno proceduralno ili prizivima postavljenim u zakonodavstvu javne službe, na način prihvatljiv za osobu koja je to prijavila, javni bi dužnosnik trebao provesti predviđene zakonske mjere.

5. Javni bi dužnosnik kompetentnim vlastima trebao prijaviti bilo kakav dokaz, navod ili sumnju u svezi sa nezakonitom kriminalnom aktivnošću, na koju je naišao obnašajući javnu službu. Kompetentne vlasti bi trebale provesti istragu na temelju prijavljenih činjenica.
6. Javna bi administracija morala osigurati da predrasude ne budu uzrokom prijavljivanja bilo čega od gore navedenog, i da javni dužnosnik, u dobroj namjeri, prijavljuje samo činjenice, i to one zasnovane na realnoj osnovi i u dobroj namjeri.

Članak 13. – Sukob interesa

1. Sukob se interesa javlja u situacijama u kojima javni dužnosnik ima privatni interes; kao što je utjecaj ili pojava utjecaja, što utječe na nepristranost i objektivnost obnašanja njegovih službenih dužnosti.
2. Privatni interes javnog dužnosnika uključuje bilo koju vrstu koristi za njega, njegovu obitelj, bliske rođake, prijatelje i osobe ili organizacije sa kojima je poslovao ili još uvijek posluje ili sa kojima ima određene političke odnose. To također uključuje bilo koju vrstu pravne odgovornosti, bilo financijske ili civilne prirode, ili svake druge glede navedenoga.
3. Pošto je javni dužnosnik obično jedina osoba koja je svjesna svoje situacije, on ima osobnu odgovornost da:
 - Bude oprezan kada su u pitanju aktualni ili potencijalni sukobi interesa
 - Poduzme korake ka izbjegavanju takvog konflikta
 - Otkrije svom rukovoditelju bilo kakav sukob, čim ga postane svjestan
 - Povinuje se konačnoj odluci da se povuče iz takve situacije ili se distancira od povlastice, ili moguće koristi koja prouzrokuje sukob
4. Kada god se od njega traži da to uradi, javni dužnosnik bi morao da se izjasni da li kod njega postoji sukob interesa
5. Svaka vrsta sukoba interesa u svezi sa kandidatom za javnu službu ili novoimenovanom osobom na položaj u javnoj službi, morala bi biti razriješena prije početka zaposlenja.

Članak 14. – Izjašnjavanje o interesima

Javni dužnosnik koji zauzima poziciju u kojoj njegovi osobni ili privatni interesi mogu biti povrijeđeni njegovim službenim dužnostima, trebao bi se, kako je to zakonom određeno, izjasniti o svom angažmanu, u redovitim vremenskim razmacima, nakon toga i kada god se dese promjene u smislu prirode i proširivanja tih interesa.

Članak 15. – Nekompatibilni vanjski utjecaji

1. Javni dužnosnik ne treba biti angažiran u nekoj djelatnosti ili transakciji ili dobiti bilo koju poziciju ili funkciju, plaćenu ili neplaćenu, koja je nekompatibilna sa ili ometa odgovarajuće obnašanje dužnosti javnog dužnosnika. U slučajevima kada nije potpuno jasno da li je aktivnost kompatibilna, javni dužnosnik bi trebao potražiti savjet od svog nadređenog.
2. Kao što je propisano zakonskim odredbama, od javnog dužnosnika bi se trebalo zahtijevati da obavijesti i traži odobrenje svog nadređenog u javnoj službi za obavljanje određenih djelatnosti, plaćenih ili neplaćenih, ili da prihvati određene pozicije ili funkcije izvan njegovog zaposlenja u javnoj službi.

3. Javni dužnosnik bi trebao poštovati sve zakonske zahtjeve da bi prihvatio članstvo ili suradnju s organizacijama koje bi mogle oslabiti njegovu poziciju i odgovarajuće obnašanje dužnosti kao javnog dužnosnika.

Članak 16. - Politička ili javna aktivnost

1. Javni dužnosnik bi se trebao pobrinuti da niti jedna od njegovih političkih aktivnosti ili uključnje u političke ili javne debate ne šteti povjerenju javnosti i njegovih uposlenih, u njegove sposobnosti u obnašanju njegovih dužnosti na nepristran i lojalan način, što je i predmetom poštovanja temeljnih i konstitucionalnih prava.
2. U obnašanju njegovih dužnosti, javni dužnosnik ne bi trebao dozvoliti da bude iskorišten u uskostranačke političke svrhe.
3. Javni dužnosnik treba poštovati svaku restrikciju političke aktivnosti, zakonski nametnutu na određene kategorije javnih dužnosnika, koja proizlazi iz njihove pozicije ili prirode njihovih dužnosti.

Članak 17. – Zaštita privatnosti javnih dužnosnika

Potrebno je poduzeti sve neophodne korake da se osigura da privatnost javnog dužnosnika bude na odgovarajući način poštovana; glede toga, deklaracije osigurane u svrhu ovoga Kodeksa moraju biti pomno čuvane, osim ako zakonom nije drugačije propisano.

Članak 18. – Pokloni

1. Javni dužnosnik ne treba zahtijevati niti prihvatati poklone, usluge, gostoljubivost ili neku drugu korist za sebe, svoju obitelj, bliske rođake i prijatelje, ili osobe i organizacije sa kojima je poslovao ili posluje i/ili ima političke relacije koje mogu utjecati ili predstavljati utjecaj na nepristranost sa kojom javni dužnosnik ispunjava svoje obveze, ili može izgledati da je nagrađen za obnašanje svojih dužnosti. Ovo ne uključuje konvencionalnu gostoljubivost ili simbolične poklone.
3. Kada je javni dužnosnik u nedoumici da li da prihvati ili odbije poklon ili gostoljubivost, potrebno je da potraži savjet svoga nadređenog.

Članak 19. – Reakcija na neodgovarajuće ponude

Ukoliko je javnom dužnosniku ponuđena nezaslužena usluga ili korist, potrebno je poduzeti sljedeće korake kako bi se zaštitio:

- Odbiti nezasluženu uslugu, nema potrebe da je prihvati u svrhu dokaznog materijala
- Pokušati identificirati osobu koja je ponudila uslugu
- Izbjeći duge kontakte, ali saznati razloge za ponudu, moglo bi biti korisno kao dokaz
- Ukoliko poklon ne može biti odbijen ili vraćen pošiljatelju, može biti sačuvan, ali korišten što je manje moguće
- Ukoliko je moguće, osigurati svjedoka, kao primjerice bliskog kolegu
- Što je prije moguće pripremiti pismeno izvješće o pokušaju, i ukoliko je moguće – izvješće službene prirode
- Prijaviti pokušaj što je prije moguće svom nadređenom ili izravno odgovarajućim vlastima
- Nastaviti s radnim aktivnostima, posebno oko pitanja vezanih za ponudu takve usluge.

Članak 20. – Podložnost utjecaju ostalih

Javni dužnosnik ne bi trebao dozvoliti da bude, ili izgleda kao, u poziciji obveze vraćanja usluge bilo kojoj osobi ili tijelu. Isto tako, njegovo obnašanje dužnosti u službenom ophođenju ili privatnom životu ne bi ga trebalo činiti podložnim neodgovarajućem utjecaju drugih ljudi.

Članak 21. – Zloraba službenoga položaja

1. Javni dužnosnik ne bi trebao ponuditi ili dati bilo kakvu povlasticu, na bilo koji način povezanu sa svojom pozicijom javnog dužnosnika; osim ako je zakonski ovlašten za to.
2. Javni dužnosnik ne bi trebao tražiti da se izvrši utjecaj u privatne svrhe na bilo koju osobu ili tijelo, uključujući ostale javne dužnosnike, uz korištenje njegove javne pozicije ili uz ponudu osobne koristi.

Članak 22. – Informacije u posjedu javnih vlasti

1. Imajući u vidu okvire rada osigurane domaćim zakonom za pristup informacijama u posjedu javnih vlasti, javni bi dužnosnik trebao otkriti samo informacije sukladno pravilima i zahtjevima primjenjivim na vlasti kod kojih je bio uposlen.
2. Javnom se dužnosniku preporučuje da poduzme odgovarajuće korake da zaštiti sigurnost i povjerljivost informacije za koju je odgovoran i koje je svjestan.
3. Javni dužnosnik ne treba tražiti pristup informacijama za koje nije potrebno da ih posjeduje. Javni dužnosnik ne bi trebao na neodgovarajući način koristiti informacije kojima ima pristup u okviru svog zaposlenja.
4. Javni dužnosnik ima dužnost da zadržava službene informacije koje bi u normalnim uvjetima bile objavljene, kao i dužnost da ne osigura informacije za koje smatra da postoji osnovana sumnja da su lažne i dezinformirajuće.

Članak 23. – Javni i službeni resursi

U prakticiranju svojih diskrecijskih prava, javni dužnosnik bi trebao osigurati da, na jednoj strani osoblje, i na drugoj strani javna imovina, objekti, usluge i financijski resursi koji su mu povjereni, bivaju vođeni i korišteni na efektivan, učinkovit i ekonomičan način. Oni ne bi trebali biti korišteni u osobne svrhe, osim u slučaju kada je osigurana dozvola na zakonit način.

Članak 24. – Provjera integriteta

1. Javni dužnosnik koji je odgovoran za zapošljavanje, promicanje ili oglašavanje, trebao bi osigurati da odgovarajuće provjere integriteta kandidata budu osigurane na zakonskoj osnovi.
2. Ukoliko rezultat bilo kakve vrste provjere učini da se javni dužnosnik osjeti nesigurnim u smislu kako da postupi, potrebno je da potraži odgovarajući savjet.

Članak 25 – Odgovornost rukovoditelja

1. Javni dužnosnik koji nadzire druge javne dužnosnike potrebno je da te zadaće obavlja sukladno smjernicama i kompetencijama javne vlasti za koju radi. Potrebno je da on bude odgovoran za djelatnosti ili previde učinjene od strane njegovog osoblja, koji nisu konsistentni sa tim političkim smjernicama i nadležnostima, ukoliko nije poduzeo razumne korake koji se zahtijevaju od osobe u njegovoj poziciji, kako bi spriječio takve djelatnosti ili previde.

2. Javni bi dužnosnik koji nadzire druge javne dužnosnike trebao poduzeti razumne korake da spriječi korupciju od strane svog osoblja u svezi s uredom. Ovi koraci mogu uključivati naglašavanje i nametanje pravila i regulativa, osiguravajući odgovarajuće obrazovanje ili obuku, uz pripravnost na znakove financijskih ili ostalih teškoća, koji mogu prosteći iz njegovoga obavljanjem službe, dajući primjer drugima, odgovornosti i integriteta.

Članak 26. – Napuštanje javne službe

1. Javni dužnosnik ne bi trebao na neodgovarajući način iskorištavati javni ured za pribavljanje mogućnosti zaposlenja izvan javne službe.
2. Javni dužnosnik ne bi trebao dozvoliti da mogućnost drugog zaposlenja za njega kreira aktualni, potencijalni ili očigledni sukob interesa. On bi odmah trebao priopćiti svom rukovoditelju svaku konkretnu ponudu za zaposlenje koja bi mogla izazvati sukob interesa. Također bi trebao otkriti nadležnoj osobi, ukoliko prihvati bilo kakve ponude za zaposlenje.
3. Sukladno zakonu, za odgovarajuće vremensko razdoblje, bivši javni dužnosnik ne bi trebao djelovati u ime bilo koje osobe ili tijela po bilo kojem pitanju po kojem je djelovao, ili savjetovao u javnoj službi, a što bi rezultiralo posebnom koristi za tu osobu ili tijelo.
4. Bivši javni dužnosnik ne bi trebao koristiti ili otkrivati bilo kakve povjerljive informacije sa kojima je u vezi kao javni dužnosnik, osim ako je zakonski ovlašten za to.
5. Javni dužnosnik treba se ponašati sukladno zakonskim pravilima koja su primjenjiva na njega, a vezano za prihvatanje ugovaranja o napuštanju javne službe.

Članak 27. – Relacije sa bivšim javnim dužnosnicima

Javni dužnosnik ne bi trebao bivšem javnom dužnosniku pružati preferencijalni tretman ili osiguravati privilegirani pristup javnoj službi.

Članak 28 – Nadgledanje ovog Kodeksa i sankcije

1. Ovaj je Kodeks izdat po ovlasti ministra ili pročelnika javne službe. Javni dužnosnik ima dužnost ponašati se sukladno ovom Kodeksu i sukladno tomu informirati se o njegovim odredbama i amandmanima. Javni dužnosnik treba tražiti savjet od odgovarajućih nadležnih osoba, u situacijama kada nije siguran kako da postupa.
2. Sukladno članku 2., stavak 2., odredbe ovoga Kodeksa čine dio uvjeta za zapošljavanje javnog dužnosnika. Svako njihovo kršenje može rezultirati disciplinskom mjerom.
3. Javni dužnosnik koji pregovara o uvjetima za zapošljavanje treba u njih uključiti odredbe do stupnja kojima ovaj Kodeks nalaže nadgledanje i formiranje dijela tih uvjeta.
4. Javni dužnosnik koji nadgleda ili upravlja radom ostalih javnih dužnosnika ima odgovornost ustanoviti da li oni prate odredbe ovog Kodeksa, te da poduzme ili predloži odgovarajuće disciplinske mjere za njegovo eventualno kršenje.
5. Javna administracija će redovito revidirati odredbe ovoga Kodeksa.

Tekst svih konvencija i sporazuma, kao i određenih dodataka, liste sa potpisima, ratifikacije i akcesije, pridržana prava, izjave i saopćenja potpisnica i Strana mogu se pogledati na engleskom i francuskom jeziku, na web stranici Ureda ugovora:

<http://conventions.coe.int>

Objašnjenja većine ugovora se objavljuju sukladno s praksom koju je utemeljio Komitet ministara Vijeća Europe 1965. godine. Ova objašnjenja, koja priprema komitet stručnjaka upućenih da razrađe određenu europsku konvenciju ili sporazum čije objavljivanje odobrava Komitet ministara, treba da pomognu primjenu odredbi određenih ugovora, iako ona sama ne čine sredstva koja omogućuju njihovo autoritativno tumačenje.

Službene publikacije "Europske serije ugovora" i objašnjenja su na prodaju i mogu se dobiti na engleskom i francuskom jeziku od:

*Division des Editions
Direction de la Communication et de la Recherche
Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel: 00 33 3 88 41 25 81
Fax: 00 33 3 88 41 3910
E-mail: publishing@coe.int*

ZADNJA VANJSKA STRANA:

Za dodatne informacije molimo obratite se:

Ured Vijeća Europe

71000 Sarajevo

Zelenih beretki 16/I

Tel/fax: ++387 33 264 360, 264 361

E-mail: coe@bih.net.ba

Internet: <http://www.coe.int>

OSCE Misija u Bosni i Hercegovini

71000 Sarajevo

Obala Kulina Bana 19

Tel/fax: ++387 33 752 100, 442 479

E-mail: oscebih@oscebih.org

Internet: <http://www.oscebih.org>