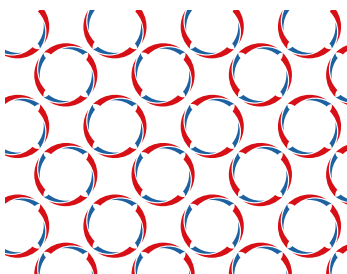


ЕВРОПСКА ПОВЕЉА

О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ



**ЕВРОПСКА ПОВЕЉА
О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ**

ПРЕДГОВОР

У априлу 2002. године Босна и Херцеговина је постала четрдесет четврта чланица Савјета Европе. Чланство је међутим донијело са собом низ важних услова које је земља обавезна да испуни. Ове обавезе укључују јачање заједничких институција и људских права, успостављање независног судства и усклађивање програма образовања. Листа обавеза које дефинише Савјет Европе по пријему је у ствари листа предуслова за функционалну европску државу. Спровођење сваке од ових обавеза водиће Босну и Херцеговину даље ка европским интеграцијама. Спровођење Повеље о локалној самоуправи, у року од двије године након пријема, представља важан дио овог процеса.

Добра локална самоуправа је један од главних циљева Савјета Европе и ОЕБС-а. Локална управа је ниво који је најближи грађанима и његова непосредна одговорност је да обезбиједи окружење које води економском развоју и јаком грађанском друштву. Као таква, демократска локална управа захтијева заједнице које су у могућности да развију сигурне политике и да изграде прилагодљиве структуре и институције које унапређују процесе и могућности за локални развој у које се укључује и остаје укључен велики број јавних и приватних учесника.

Одредбе Повеље о локалној самоуправи наглашавају потребу за јаким демократским системом локалне управе са довољно финансијских средстава. Чланови укључују правну основу локалних органа власти, њихов дјелокруг, одговорности и изворе средстава финансирања. Сваки дио Повеље има чврсту основу за ове локалне управе у Уставу и правном систему сваке поједине земље, док у исто вријеме гради универзалне принципе који се примјењују широм

Европе. С обзиром на то да локална самоуправа заступа потребе грађана она и успоставља облик управе која је мјерило свих европских вриједности.

Путем ове публикације желимо да промовишемо разумијевање одредаба Повеље и подстакнемо њено спровођење. Њено спровођење ће истовремено за један корак приближити Републику Српску и Босну и Херцеговину њеним грађанима и интеграцији са европским институцијама.

Бијељина, новембар 2020. године

Генерални секретар
Савеза општина и градова
Републике Српске

Ацо Пантић

САДРЖАЈ:

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ	7
ДИО I	8
ДИО II	
ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ	14
ДИО III	15
ОБЈАШЊЕЊЕ ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ	19
САВЈЕТ ЕВРОПЕ	
КОМИТЕТ МИНИСТАРА	
ПРЕПОРУКА бр. Р (96) 3	
КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О БУЏЕТСКОМ ДЕФИЦИТУ ЛОКАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ И ПРЕВЕЛИКОМ ЗАДУЖИВАЊУ	41
САВЈЕТ ЕВРОПЕ	
КОМИТЕТ МИНИСТАРА	
ПРЕПОРУКА бр. Р (2000) 14	
КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА У ВЕЗИ СА ОПОРЕЗИВАЊЕМ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ, ФИНАНСИЈСКИМ ИЗЈЕДНАЧАВАЊЕМ И СУБВЕНЦИЈАМА ЗА ЛОКАЛНЕ ОРГАНЕ ВЛАСТИ	46
САВЈЕТ ЕВРОПЕ	
КОМИТЕТ МИНИСТАРА	
ПРЕПОРУКА бр. Р (92) 5	
КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О ПОСУЂИВАЊУ СРЕДСТАВА ОД ЛОКАЛНИХ И РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ	56
САВЈЕТ ЕВРОПЕ	
КОМИТЕТ МИНИСТАРА	
ПРЕПОРУКА бр. Р (98) 12	
КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О НАДЗОРУ НАД РАДОМ ЛОКАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ	61

САВЈЕТ ЕВРОПЕ

КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (95) 19

КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О ПРИМЈЕНИ
ПРИНЦИПА СУПСИДИЈАРНОСТИ

67

САВЈЕТ ЕВРОПЕ

КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (2001) 19

КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О УЧЕШЋУ

ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

72

МОДЕЛ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ЗА

ЈАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ

89

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Преамбула

Земље чланице Савјета Европе, потписнице ове повеље:

С обзиром на то да је циљ Савјета Европе достићи веће јединство међу њеним чланицама ради очувања и остваривања идеала и принципа који су њихово заједничко наслеђе и унаприједити њихов економски и социјални напредак;

Сматрајући да је један од начина остваривања тог циља и споразумијевање на подручју управљања;

Сматрајући да су локални органи власти један од главних темеља сваког демократског система;

Сматрајући да је право грађана да учествују у управљању јавним пословима један од демократских принципа који су заједнички свим државама чланицама Савјета Европе;

Увјерене да је најнепосредније остваривање тог права могуће управо на локалном нивоу;

Увјерене да постојање локалних органа власти које су стварно одговорне омогућава управу која је ефикасна и блиска грађанима;

Свјесне да је очување и јачање локалне самоуправе у различитим европским земљама важан допринос изградњи Европе заснован на начелима демократије и

децентрализације власти;

Потврђујући да ово подразумијева постојање локалних органа власти којима је омогућено да имају демократски формиране органе који доносе одлуке и располажу високим степеном аутономије, у складу са својим одговорностима, и који имају на располагању средства неопходна за њихово остваривање, као и начине за њихову реализацију да би могле испунити сврху свога постојања;

Споразумјеле су се како слиједи:

Члан 1.

Земље потписнице сматраће се обавезним да поштују следеће чланове ове повеље, на начин и у обиму предвиђеним чланом 12. Повеље.

ДИО I

Члан 2.

Уставни и законски основ локалне самоуправе

Принцип локалне самоуправе биће утврђен законодавством земље потписнице и, гдје је то могуће – уставом.

Члан 3.

Концепт локалне самоуправе

(1) Локална самоуправа подразумијева право и оспособљеност локалних органа власти да, у оквиру

законских норми, регулишу и руководе знатним дијелом јавних послова, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва.

(2) Ово право ће органи локалне власти вршити путем савјета и скупштине, састављених од чланова изабраних на слободним изборима, тајним гласањем на основу непосредног, општег, за све једнаког бирачког права, а које (савјети, односно скупштине) могу имати извршни органи који су им одговорни. Ово право неће ни у ком смислу укинути зборове грађана, референдуме или било који други облик непосредног учешћа грађана у одлучивању – тамо гдје су они предвиђени статутом.

Члан 4.

Дјелокруг локалне самоуправе

(1) Основна права и дужности локалних органа власти утврђују се уставом или статутом. Међутим, тим се не спречава преношење на локалне органе власти права и одговорности за посебне задатке, у складу са законом.

(2) Локални органи власти ће, у оквирну законских ограничења, имати пуну слободу одлучивања о спровођењу иницијатива у вези са свим стварима које нису искључене из њихове надлежности нити стављене у надлежност неког другог органа власти.

(3) Јавне послове ће, по правилу, обављати они органи власти који су најближи грађанима. Приликом преношења одговорности на неки други орган власти бринуће се о обиму и природи посла, као и о захтјевима ефикасности и економичности.

(4) Овлашћења повјерена локалним властима ће, по правилу, бити потпуна и искључива. Та овлашћења им не смију ускратити или ограничити неке друге – централне или регионалне власти, осим у случајевима предвиђеним

законом.

(5) У случајевима преношења овлашћења са централних и регионалних власти на локалне власти, локалним властима ће, у што је могуће већој мјери, бити дозвољено да прилагођавају своје спровођење локалним условима.

(6) Локални органи власти ће благовремено и на одговарајући начин бити консултовани, у највећој могућој мјери, о планирању и одлучивању о свим питањима која се њих директно тичу.

Члан 5.

Заштита граница локалне власти

Промјене граница локалне власти неће бити извршене без претходних консултација са представницима локалних заједница којих се то тиче, вјероватно путем референдума, тако гдје је то предвиђено статутом.

Члан 6.

Одговарајућа организација управе и извори средстава за обављање послова локалних органа власти

(1) У мјери у којој то није у сукобу са општим статутарним одредбама, локални органи власти ће имати могућност да одређују своју интерну управну структуру ради њеног прилагођавања локалним потребама и ефикасног руковођења.

(2) Услови рада запослених у локалним органима власти биће такви да омогуће запошљавање висококвалитетног особља, способног и компетентног. У том циљу ће се обезбиједити одговарајући услови и могућности за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање, као и могућности напредовања у служби.

Члан 7.

Услови обављања функција локалних органа власти

- (1) Услови рада изабраних локалних функционера морају бити такви да обезбјеђују слободно обављање њихових функција.
- (2) Ти услови подразумијевају и одговарајућу финансијску компензацију трошкова насталих у обављању тих дужности као и, гдје год је то потребно, накнаду за изгубљену зараду, односно накнаду за обављање дужности, уз одговарајуће социјално осигурање.
- (3) Све функције и активности које се сматрају неспојивим са обављањем дужности локалног функционера биће предвиђене статутом или основним правним начелима.

Члан 8.

Управни надзор над радом локалних органа власти

- (1) Све врсте управног надзора над радом локалних органа власти могу се вршити искључиво у случајевима и по поступку предвиђеним уставом или статутом.
- (2) Сваки облик управног надзора над радом локалних органа власти ће, по правилу, имати за циљ једино да обезбиједи усаглашеност рада локалних органа власти са законом и уставним начелима. Управни надзор над радом локалних органа власти могу вршити виши нивои власти ради обезбјеђивања експедитивности у обављању оних послова који су препуштени локалним властима.
- (3) Управни надзор над радом локалних органа власти вршиће се на начин којим ће се обезбиједити да интервенција контролног органа буде сразмјерна значају интереса који се штити.

Члан 9.

Извори финансирања локалних органа власти

- (1) Локални органи власти ће, у складу с економском политиком земље, имати право на одговарајуће властите изворе финансирања, којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлашћења.
- (2) Извори финансирања локалних органа власти биће примјерени њиховим дужностима које прописују устав или закон.
- (3) Најмање један дио средстава локалних органа власти треба да потиче од локалних такса и накнада за које локалне власти, у мјери утврђеној статутом имају право да утврђују стопе.
- (4) Системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних органа власти треба да буду довољно разнолики и еластични да би омогућили усклађивање, у највећој мјери, са стварном процјеном трошкова за обављање њихових активности.
- (5) Потреба заштите финансијски слабијих локалних власти налаже успостављање одговарајућих поступака или мјера финансијског изједначавања, с циљем исправљања посљедица неједнаке расподјеле извора финансирања, односно финансијског оптерећења локалних власти. Таквим поступцима или мјерама не могу се сужавати права локалних органа власти која они имају у оквиру својих надлежности.
- (6) Локални органи власти ће, на одговарајући начин, бити консултовани о методама на основу којих ће им бити додијељени прерасподијељени извори финансирања.
- (7) Колико год је то могуће, средства која се преносе локалним органима власти неће имати карактер намјенских средстава. Додјелом тих средстава не може се угрозити дискреционо право локалних органа власти да воде политику у оквиру својих овлашћења.

(8) Да би се локалним органима власти омогућило узимање кредита за капиталне инвестиције, неопходно је да имају приступ националном тржишту капитала, у складу са законом.

Члан 10.

Право локалних органа власти на удруживање

(1) Локални органи власти имају право да, у вршењу својих дужности, међусобно сарађују и да се, у складу са законом, удружују с другим локалним властима ради обављања послова од заједничког интереса.

(2) Свака земља мора признати право локалним органима власти да припадају удружењу ради заштите и унапређивања њихових заједничких интереса и да припадају међународном удружењу локалних органа власти.

(3) Локални органи власти имају право да, под условима који могу бити прописани законом, сарађују са одговарајућим локалним органима власти других земаља.

Члан 11.

Законска заштита локалне самоуправе

Локални органи власти имају право на правна средства ради обезбјеђења слободног обављања својих дужности и поштовања начела локалне самоуправе успостављених уставом или законом земље којој припадају.

ДИО II ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Члан 12.

Преузимање обавеза

(1) Свака од потписница обавезује се на поштовање најмање 20 ставова Дијела I ове повеље, од којих најмање десет мора бити међу сљедећим ставовима:

- 1) члан 2,
- 2) члан 3. ст. 1 и 2,
- 3) члан 3. ст. 1, 2. и 4,
- 4) члан 5,
- 5) члан 7. став 1,
- 6) члан 8. став 2,
- 7) члан 9. ст. 1, 2. и 3,
- 8) члан 10. став 1,
- 9) члан 11.

(2) Свака од потписница ће, приликом достављања свог инструмента ратификације, прихватања или приступања, обавијестити генералног секретара Савјета Европе о ставовима одабраним у складу са одредбама става 1. овог члана.

(3) Свака од потписница може, у било које вријеме, обавијестити генералног секретара да се сматра обавезном да поштује и друге ставове ове повеље које прије тога није прихватила, према условима прописаним у ставу 1. овог члана. Ово накнадно преузимање обавеза сматраће се саставним дијелом ратификације, прихватања или приступања земље која о овом обавијести генералног секретара, и ступиће на снагу првог дана у мјесецу који слиједи по истеку периода од три мјесеца од датума када генерални секретар Савјета Европе прими овакво обавјештење.

Члан 13.

Органи власти на које се Повеља односи

Начела локалне самоуправе садржана у овој повељи односе се на све категорије локалних органа власти које постоје на територији земље потписнице. Међутим, свака од потписница може, приликом депоновања свог инструмента ратификације, прихватања или приступања одредити категорије локалних или регионалних органа власти које не намјеравају примјењивати одредбе Повеље. Такође, она може да укључити и друге категорије локалних или регионалних органа власти у одредбе ове повеље – накнадним обавјештењем генералног секретара.

Члан 14.

Достављање информације

Свака од земаља потписница доставиће генералном секретару Савјета Европе све релевантне информације које се односе на законодавне одредбе и друге мјере које буду предузете ради усаглашавања свог законодавства с одредбама ове повеље.

ДИО III

Члан 15.

Потписивање, ратификација и ступање на снагу

(1) Ова повеља отворена је за потписивање свакој земаљи чланице Савјета Европе. Она је подложна ратификацији, прихватању или приступању. Начини ратификације, прихватања или приступања биће достављени генералном секретару Савјета Европе.

(2) Ова повеља ступа на снагу првог дана мјесеца по истеку периода од три мјесеца послје датума када четири земље чланице Савјета Европе дају свој пристанак да буду обавезане по овој повељи, а у складу с одредбама става 1. овог члана.

(3) У случају када било која земља чланица накнадно да свој пристанак да буде обавезана по овој повељи, Повеља ће ступити на снагу првог дана мјесеца који слиједи послје истека периода од три мјесеца од датума достављања инструмента ратификације, прихватања или приступања.

Члан 16.

Територијална клаузула

(1) Свака држава може, у тренутку потписивања или приликом достављања инструмента ратификације, прихватања или приступања одредити територију или територије на које ће се односити ова повеља.

(2) Свака држава може, касније, декларацијом упућеном генералном секретару Савјета Европе, проширити примјену ове повеље на било коју другу територију коју наведе у тој декларацији. За ту територију, Повеља ће ступити на снагу првог дана мјесеца почев од датума када је такву декларацију примио генерални секретар.

(3) Свака декларација која се достави у складу са ст. 1. и 2. овог члана може, за сваку од територија наведених у таквој декларацији, бити повучена путем посебног обавјештења упућеног генералном секретару. Овај акт о повлачењу ступиће на снагу првог дана мјесеца који слиједи по истеку периода од шест мјесеци, послје пријема таквог обавјештења од стране генералног секретара.

Члан 17. Отказивање

(1) Свака од потписница може да повуче свој пристанак на ову повељу у сваком тренутку након истека периода од пет година од датума када је Повеља ступила на снагу за ту државу. Генералном секретару Савјета Европе потребно је доставити посебну изјаву са отказним роком од шест мјесеци. Такво отказивање неће утицати на примјену Повеље у другим земљама потписницама, под условом да ни у једном моменту не буде мање од четири земље потписнице Повеље.

(2) Свака од потписница може, у складу са одредбама става 1. овог члана, отказати било који став Дијела I Повеље који је прихватила, под условом да остане обавезна по броју и врсти чланова предвиђених у члану 12. став 1. ове повеље. За сваку потписницу која, отказавши своју сагласност на одређени став, престане испуњавати захтјеве из члана 12. став 1. сматраће се да је отказала и Повељу у цијелости.

Члан 18. Нотификације

Генерални секретар Савјета Европе обавијестиће земље чланице Савјета Европе о:

- а) сваком потпису,
- б) достављању сваког инструмента ратификације, прихватања или приступања,
- в) сваком датуму ступања на снагу ове повеље, у складу са чланом 15,
- г) сваком обавјештењу примљеном у складу са одредбама члана 12. ст. 2. и 3,
- д) сваком обавјештењу примљеном у складу са одредбама члана 13,

ђ) сваком другом акту, обавјештењу или саопштењу које се односи на ову повељу.

Као потврду овога, дољепотписани, који су за то законски овлашћени потписали су ову повељу.

Сачињено у Стразбуру, 15. октобра 1985. године, на енглеском и француском језику, при чему су оба текста вјеродостојна и у по једном примјерку ће бити достављена у архиви Савјета Европе. Генерални секретар Савјета прослиједиће овјерене копије свакој земљи чланици.

ОБЈАШЊЕЊЕ ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

I. Европска повеља о локалној самоуправи настала је у оквиру Савјета Европе. Израдио ју је Комитет владиних стручњака, под покровитељством Управног комитета за регионална и локална питања, на основу нацрта који је предложила Стална конференција локалних и регионалних органа власти у Европи. Повеља је отворена за приступ потписивањем, 15. октобра 1985. године као конвенција земаља чланица Савјета Европе.

II. Објашњење које је припремљено на основу разговора у оквиру Комитета, а затим достављено Комитету министара Савјета Европе не представља инструмент који пружа ауторитативно тумачење текста Повеље иако може олакшати разумијевање њених одредаба.

А. Настанак Повеље

Европска повеља о локалној самоуправи представља врхунац низа иницијатива и дугогодишњег разматрања унутар Савјета Европе.

Заштита и јачање локалне аутономије у Европи путем документа у којем су објашњени принципи на које су се својим потписом обавезале све демократске државе Европе представљају дугогодишњу тежњу органа локалне самоуправе. Осим тога, већ је на почетку уочено да би се таквим текстом требало обезбиједити поштовање оних чије су активности спорне у одбрани сваке локалне аутономије, то јесте влада.

Савјет Европе, као чувар људских права и бранилац принципа демократске власти представљао је очигледан оквир за израду и усвајање таквог инструмента; тим прије што је још 1957. године, успостављањем представничког тијела на европском нивоу, познатог као Стална конференција локалних и регионалних власти Европе (енгл. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE) показао колико цијени значај локалних власти (Напомена: од 14. јануара 1994. године Стална конференција трансформисана је у Конгрес локалних и регионалних власти Европе [Congress of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE], као признање њеног политичког значаја).

Управо је CLRAE својом Резолуцијом 64 (1968) предложио Декларацију принципа локалне аутономије и позвао Комитет министара Савјета Европе да усвоји Декларацију. Ову иницијативу подржала је и Консултативна скупштина која је у својој Препоруци 615 (1970) Комитету министара представила текст који се директно заснива на тексту Конгреса који су заједнички израдила та два тијела. Међутим, предложена Декларација имала је поприлично уопштен и свеобухватан карактер да би се предузела било која одлучна мјера.

Стога се нова иницијатива, коју је CLRAE покренуо 1981. године заснивала на флексибилнијем приступу. Такође је заузет став да се једном необавезујућом декларацијом принципа не изражава значај локалне аутономије нити врста пријетњи којима је изложена. Зато се од влада мора тражити да преузму обавезе које ће морати испоштовати. Било је потребно уградити неопходну флексибилност у смислу уважавања разлика међу државним уставним рјешењима и традицијама управе и то не кроз претјерано ублажавање услова садржаних у новим инструментима, него кроз омогућавање владама да уживају одређени степен избора међу одредбама на које ће се обавезати.

Логичан исход овог приступа био је подношење Комитету министара Нацрта европске повеље о локалној самоуправи, у оквиру CLRAE резолуције 126 (1981), са захтјевом да се Нацрт усвоји са Статутом Европске конвенције.

Комитет министара одлучио је да CLRAE Управном комитету за регионална и локална питања (CDRM) достави приједлоге који би били разматрани на Петој конференцији европских министара надлежних за локалну самоуправу (Лугано, од 5. до 7. октобра 1982). У својим закључцима министри који су присуствовали Конференцији у Лугану су „сматрали да овај нацрт Повеље представља битан корак ка дефинисању принципа локалне аутономије, истовремено примјећујући резервисаност неких министара о потреби за Повељом у виду обавезујуће конвенције, као и неких аспеката из садржаја Повеље; замолили Комитет министара Савјета Европе да изда упутства Управном комитету за регионална и локална питања (CDRM), у контакту са Конференцијом локалних и регионалних власти Европе, да у Нацрт европске повеље о локалној самоуправи унесе неопходне промјене у складу са коментарима у вези са формом и суштином утврђеном у току Конференције да би им нацрт био достављен на усвајање на сљедећој конференцији...”

Након што је Комитет министара издао упутства Управном комитету, Комитет је извршио детаљну ревизију Нацрта повеље. У складу са закључцима Конференције одржане у Лугану, представници CLRAE учествовали су у дискусији.

Текст Нацрта повеље који је прерадио Управни комитет коначно је достављен на Шесту конференцију европских министара надлежних за локалну управу, који су се састали у Риму од 6. до 8. новембра 1984. године. Након што су прегледали текст, министри су једногласно подржали принципе садржане у тексту. Што се тиче законске форме

коју би Повеља требало да има, већина министара изјаснила се за форму конвенције.

Након Консултативне скупштине и Министарске конференције одржане у Риму, Комитет министара је усвојио Европску повељу о локалној самоуправи у форми конвенције у јуну 1985. године. Признајући чињеницу да је иницијатива за усвајање Повеље потекла од Сталне конференције локалних и регионалних власти Европе, одлучено је да би Конвенција требало да буде отворена за приступање потписивањем 15. октобра 1985. године на Двдесетој пленарној сједници CLRAE.

Б. Опште напомене

Циљ Европске повеље о локалној самоуправи је да се исправи мањкавост заједничких европских стандарда за оцјену и заштиту права локалних органа власти који су најближи грађанима, те да се грађанима пружи могућност ефикасног учешћа у доношењу одлука које утичу на њихов свакодневни живот.

Повеља обавезује стране потписнице на примјену основних правила којима се гарантује политичка, административна и финансијска самосталност локалних органа власти. Стога она, на европском нивоу, представља израз политичке воље да се на свим нивоима територијалне управе принципима одбране демократије да суштина, јер од свог оснивања Савјет Европе сматра својом дужношћу очување европске демократске свијести и одбрану људских права у најширем смислу. У њој је заиста отјеловљено увјерење да се степен самоуправе који уживају локални органи власти може сматрати мјерилом праве демократије.

Повеља има три дијела. Први дио садржи суштинске одредбе које постављају принципе локалне самоуправе. У њему се наводи потреба за уставном и законском основом локалне самоуправе, затим се дефинише концепт и успостављају принципи за карактер и ширину овлашћења на локалном нивоу. Осталим члановима штити се дјелокруг локалних власти, обезбјеђујући притом да оне уживају аутономију у смислу њихове административне структуре и приступа надлежном особљу, дефинишући услове неопходне за изборну функцију на локалном нивоу. Два основна члана имају за циљ ограничавање административног надзора над активностима локалних органа власти и осигуравају да на располагању имају адекватна финансијска средства, под условима да се не умањује њихова основна аутономија. Остале одредбе у овом дијелу Повеље односе се на право локалних органа власти на сарадњу и формирање удружења, као и на заштиту локалне самоуправе кроз право на коришћење судско-правних средстава.

Други дио садржи разне одредбе које се односе на опсег обавеза које су стране потписнице преузеле. У складу са намјером да се обезбиједи реална равнотежа између заштите основних принципа и флексибилност која је неопходна за узимање у обзир законских и институционалних особености земаља чланица, овим дијелом се странама омогућава да разграниче одредбе Повеље од оних које су за њих обавезујуће. То је компромис, с једне стране, између признања чињенице да локална самоуправа утиче на структуру и организовање саме државе, што је и најважније питање за органе државне власти, и, с друге стране, циља заштите минималних основних принципа које сваки демократски систем локалне управе треба да поштује. Осим тога, обавезе страна могу се накнадно преузети, кад год препреке буду елиминисане.

Принципи локалне самоуправе постављени у Повељи односе се на све нивое или категорије локалних органа власти у свим земљама чланицама Савјета Европе, као и, мутатис мутандис, на територијалне органе власти на регионалном нивоу. Међутим, да би узеле у обзир и посебне случајеве, странама је дозвољено да искључе одређене категорије власти из оквира Повеље.

Повеља не предвиђа институционализовани систем контроле њене примјене изван услова према којима су стране обавезне да доставе релевантне информације у вези са законодавним или другим мјерама које су предузеле у циљу поштовања Повеље.

Разматран је приједлог о успостављању међународног система надзора сличном систему који се односи на Европску социјалну повељу. Међутим, закључено је да комплексна надзорна машинерија није потребна, с обзиром на то да присуство CLRAE унутар Савјета Европе са директним приступом Комитету министара, обезбјеђује адекватну политичку контролу поштовања одредаба Повеље.

Задњи дио текста садржи завршне одредбе које су одговарајуће одредбама које су обично садржане у конвенцијама утврђеним под покровитељством Савјета Европе.

Европска повеља о локалној самоуправи представља први мултилатерални правни инструмент за дефинисање и заштиту принципа локалне аутономије, као и један од стубова демократије који Савјет Европе, у складу са својом функцијом, брани и развија. Стога се можемо надати да Повеља представља суштински допринос заштити и јачању заједничких европских вриједности.

В. Коментар на одредбе Повеље

Преамбула

Преамбула пружа могућност давања изјаве о основним претпоставкама садржаним у Повељи. То су у основи: витални допринос локалне самоуправе демократији, ефикасној управи и децентрализацији власти, важна улога локалних органа власти у изградњи Европе, потреба да локални органи власти буду организовани на демократски начин и да уживају широку аутономију.

Члан 1.

Чланом 1. изражава се општа обавеза страна да поштују принципе локалне самоуправе садржане у Дијелу I Повеље (чл. од 2. до 11), у обиму који је предвиђен у члану 12.

Члан 2.

Овим чланом предвиђа се да би принцип локалне самоуправе требало да буде гарантиран законом у писаној форми. С обзиром на значај принципа, пожељно је да се то треба постићи укључивањем принципа у основни текст који се односи на организацију државе, то јесте устав. Међутим, узето је у обзир да земље у којима измјене и допуне устава може донијети посебна већина законодавног органа или цјелокупно становништво путем референдума можда неће моћи преузети обавезу да уграде принцип локалне самоуправе у свој устав. Такође је узето у обзир да земље које немају устав у писаној форми, него устав у виду разних докумената и извора могу наићи на одређене потешкоће

или чак можда неће бити у могућности уопште преузети такву обавезу.

Такође се мора узети у обзир и чињеница да је у земљама са федералним уређењем локална управа можда регулисана од стране савезних држава, а не централне савезне владе. Што се тиче држава са федералним уређењем, ова повеља ни на који начин не утиче на подјелу власти и одговорности између савезне државе и држава у њеном саставу.

Члан 3.

Овим чланом утврђене су основне карактеристике локалне самоуправе онако како их треба схватити у смислу ове повеље.

Став 1.

Појам „оспособљеност“ односи се на идеју да законско право на регулисање и руковођење одређеним питањима од опште важности мора бити попраћено и ефикасним радом. Коришћењем синтагме „у границама закона“ признаје се чињеница да се ово право и могућност могу детаљније дефинисати законом.

Појам „на основу властите одговорности“ наглашава да локални органи не би смјели бити ограничени само да дјелују као представници виших органа власти.

Није могуће прецизно дефинисати која би питања локални органи власти требало да регулишу и којима би требало да управљају. Изрази „локална питања“ и „властита питања“ одбачени су као исувише нејасни за тумачење. Традиције земаља чланица у смислу питања за која се сматра да су у домену локалних органа разликују се у великој мјери. У пракси, многа су питања и од локалног и од државног значаја и надлежност за таква питања може се

у различитим периодима разликовати међу земљама и чак може бити заједничка међу различитим нивоима власти. Ограничавањем локалних власти на питања која немају шири значај ризиковало би се њихово маргинализовање. С друге стране, прихваћено је да би државе можда жељеле задржати одређене функције на нивоу државних власти, као што је државна одбрана на примјер. Намјера Повеље је да локални органи власти имају шири обим надлежности које се могу примјењивати на локалном нивоу. Такве надлежности описане су у члану 4.

Став 2.

Права на самоуправу морају остваривати демократски формиране власти. Овај принцип у складу је са значајем који Савјет Европе даје демократским облицима власти. Ово право намеће потребу за представничком скупштином са подређеним извршним тијелима или без подређених извршних тијела, с тим што је такође омогућена и директна демократија, када је то предвиђено статутом.

Члан 4.

Као што је то објашњено у коментарима на члан 3, није могуће нити је потребно да се покушају детаљно и тачно набројати компетенције и дужности локалних власти у цијелој Европи. Међутим, у овом члану садржани су општи принципи на којима би требало да се заснивају надлежности локалних органа власти, као и карактер њихових овлашћења.

Став 1.

С обзиром на то да је карактер надлежности локалних органа власти од основног значаја за спровођење локалне самоуправе, основне надлежности им не би требало давати на ад хок основи, како због јасноће тако и због правне сигурности, него би оне требало да буду засноване на закону. Уобичајено је да се надлежности дају уставом или актом који усваја парламент. Међутим, без обзира на употребу ријечи закон у овом ставу узета је у обзир чињеница да у неким земљама може, у смислу ефикасности, бити пожељно давање одређених овлашћења од стране парламента, којима се дају конкретне компетенције, посебно оне које се односе на детаље или на питања која захтијевају примјену као резултат директива Европске заједнице, под условом да парламент задржи адекватна овлашћења надзора над вршењем тих овлашћења. Осим тога, изузетак се односи на земље чланице Европске заједнице у оној мјери у којој се регулативама Заједнице (које се према члану 189. Римског споразума директно примјењују) утврди примјена конкретне мјере на одређеном нивоу управе.

Став 2.

Уз компетенције које се одређеним нивоима власти додјељују законом, могуће су и друге потребе или могућности дјеловања јавних органа. У случају да такве компетенције имају посљедице по локални ниво и ако нису искључене из општих надлежности у већини земаља чланица важно је за концепт локалних органа власти, као политичких јединица које дјелују у оквиру својих овлашћења на промовисање опште добробити свог становништва да имају право на предузимање иницијативе о тим питањима. Општа правила према којима могу дјеловати у таквим случајевима могу се

утврдити законом. У неким земљама чланицама, међутим, локални органи власти морају бити у могућности да се позову на законска овлашћења за предузимање одређених мјера. Веће дискреционо право, изван конкретних надлежности може се дати локалним органима власти према систему чије је постојање у том облику предвиђено у ставу 2. члана 4.

Став 3.

У овом ставу наглашава се општи принцип према којем би постојање јавних надлежности требало да буде децентрализовано. Овај принцип наведен је неколико пута у контексту Савјета Европе, а посебно у закључцима Лисабонске конференције европских министара надлежних за локалну самоуправу, одржане 1977. године. То подразумијева да, уколико величина задатка или његов карактер не захтијевају дјеловање на широј територији или постоје преовладавајуће потребе за ефикасношћу или економичношћу, задатак би требало повјерити властима на најнижем локалном нивоу.

Међутим, ова одредба не подразумијева услов за систематском децентрализацијом функција на такве локалне органе власти који, због свог карактера и величине, могу остварити једино ограничене задатке.

Став 4.

Овај став односи се на проблем подударња надлежности. У интересу јасноће и избегавања било које тенденције ка прогресивном губљењу надлежности, надлежност би требало да буде бити потпуна и искључива. Међутим, комплементарне активности различитих нивоа власти

неопходне су у одређеним областима и важно је да у тим случајевима интервенције државних или регионалних органа власти буду у складу са јасним законским одредбама.

Став 5.

Због своје административне структуре и познавања локалних услова локални органи власти могу вршити одређене функције, за шта коначна одговорност лежи на органима власти изнад локалног нивоа. Међутим, да такво давање надлежности не би било у супротности са независношћу на локалном нивоу, важно је да локалним органима власти, када је то могуће, буде дозвољено да узму у обзир стање на локалном нивоу приликом преузимања датих компетенција. Узета је у обзир и потреба да јединствени прописи не би требало да оставе простор за давање дискреционог права на локалном нивоу с обзиром на одређене дјелатности, као што је на примјер издавање личних докумената.

Став 6.

Док се ст. од 1. до 5. односе на питања која спадају у домен надлежности локалних органа власти, став 6. односи се на питања из домена надлежности тих органа власти, као и на питања изван тог домена, али која се нарочито на њих односе. Текст прописује да начин и вријеме консултација са локалним органима власти треба да пруже стварну могућност да врше утицај, притом признајући да изузетне околности могу имати предност у погледу консултација, посебно у хитним ситуацијама. Консултације би требало водити директно са заинтересованим органом или органима власти или индиректно, кроз њихова удружења у случају да постоји неколико заинтересованих органа власти.

Члан 5.

Приједлози за промјене њихових дјелокруга чије спајање са дјелокрузима других органа представља екстремни случај очигледно су од великог значаја за локалне органе власти и грађане на чијој су услузи. Иако се у многим земљама сматра нереалним очекивати од локалног органа власти да има овлашћење да стави вето на такве промјене, од основног значаја су претходне консултације, било директне било индиректне. Референдум ће, вјероватно, пружити одговарајући темељ за таква изјашњавања, с тим што у већем броју земаља референдум није законски регулисан. У случају да законске одредбе не предвиђају обавезан референдум, могући су и други облици изјашњавања.

Члан 6.

Став 1.

Текст овог става не односи се на опште формирање локалних органа власти и њихов савјет, него на начин организовања њихових административних служби. Иако закони на државном или регионалном нивоу могу утврдити одређене принципе организације, локални органи власти морају бити у могућности да одреде властите структуре управе које ће узети у обзир околности на локалном нивоу, као и административну ефикасност. Ограничени услови садржани у законима на државном и регионалном нивоу у вези са успостављањем одређених комисија или стварањем одређених административних позиција су прихватљиви, али ово не би требало бити у великој мјери распрострањена пракса да се не би наметнула крута организациона структура.

Став 2.

Осим одговарајуће руководне структуре, важно је за ефикасност локалних органа власти да буду у могућности да запосле и задрже особље чији квалитет одговара надлежностима органа власти. Ово у великој мјери зависи од могућности локалних органа власти да понуде, у довољној мјери повољне услове службе.

Члан 7.

Циљ овог члана је да обезбиједи да изабрани представници не буду ометани у раду одређеним мјерама треће стране у обављању својих функција, и да неке категорије лица не буду спријечене у кандидовању материјалним разлозима. Материјална надокнада укључује одређену финансијску надокнаду трошкова приликом вршења одређених функција и, када је то одговарајуће, надокнаду за губитак прихода и нарочито у случају одборника изабраних за рад у извршним органима ангажованим на пуно радно вријеме, надокнаде и одговарајућу социјалну заштиту. У духу овог члана такође би било разумно очекивати одредбу којом се регулише поновно запошљавање на претходним радним мјестима оних који су преузели дужност са пуним радним временом, по завршетку њиховог мандата.

Став 3.

Овим ставом одређује се да се смјењивање са изабране функције на локалном нивоу треба искључиво заснивати на објективним законским критеријумима, а не на ад хок одлукама. Ово значи да ће случајеви некомпатибилности бити утврђени законским путем. Међутим, постоје случајеви чврсто укоријењених, неписаних законских принципа за које се сматра да пружају адекватне гаранције.

Члан 8.

Овај члан односи се на надзор који виши нивои власти врше над активностима локалних органа власти. Њиме се лицима не омогућава да покрену судски поступак против локалних органа власти нити се односи на именовање и активности омбудсмана нити других службених тијела која имају истражну улогу. Одредбе су, прије свега, релевантне за процес надзора који је повезан са контролом надзора која је већ дуго традиција у више земаља. Стога се односе на услове као што су претходно овлашћење за дјеловање или потврда да ће они ступити на снагу, као и овлашћење за поништење одлука локалних органа власти, рачуноводствене контроле итд.

Став 1.

Овим ставом се предвиђа потреба за адекватним законским основом за надзор, чиме се искључује ад хок процедура за надзор.

Став 2.

Административни надзор би требало да буде повезан са питањем легалитета активности локалних органа власти, а не њихове прикладности. Један посебан, али не једини изузетак постоји у случају датих задатака када орган власти који даје овлашћења жели вршити одређени надзор над начином извршења тог задатка. Ово, међутим, не смије резултирати спречавањем локалних органа власти да имају одређени степен дискреционог права предвиђеног у ставу 5. члана 4.

Став 3.

Текст је заснован на идеји која произлази из принципа пропорционалности у складу с којим је орган који врши контролу приликом извршења својих права обавезан да користити метод који најмање утиче на локалну аутономију док истовремено постиже жељени резултат.

С обзиром на то да је приступ правним лијековима у случају неправилног вршења надзора и контроле регулисан чланом 11, не сматра се да су прецизне одредбе о условима и начину интервенције у конкретним ситуацијама од основног значаја.

Члан 9.

Законска овлашћења за обављање одређених функција су безначајна уколико су локалним органима одузета финансијска средства неопходна за обављање тих функција.

Став 1.

Овим ставом настоји се обезбиједити да локалним органима власти не буде одузета слобода утврђивања приоритета у потрошњи.

Став 2.

Принцип је да треба постојати адекватан однос између финансијских средстава која су на располагању локалним органима власти и задатака које обављају. Овај однос нарочито је важан за дјелатности које су им посебно додијелене.

Став 3.

Вршење политичког избора приликом процјене приоритета служби чије трошкове сnose локални порески обвезници или корисници услуга представља основну обавезу изабраних представника на локалном нивоу. Прихваћено је да се државним или регионалним законима могу поставити ограничења на овлашћења локалних органа за опорезивање, међутим – њима се не смије спријечити ефикасно функционисање процеса локалне одговорности.

Став 4.

Одређени порези или извори финансирања локалних органа власти, по својој природи или из практичних разлога у просјеку не прате посљедице инфлације и друге економске факторе. Превелико ослањање на такве порезе или изворе може локалним органима власти наметнути потешкоће, с обзиром на то да су трошкови пружања услуга под директним утицајем еволуције економских фактора. Међутим, препозната је чињеница да чак и у случају релативно динамичних извора прихода не мора постојати аутоматска веза између кретања трошкова и дотока средстава.

Став 6.

У случају да су прераспоређена средства дата према посебним, законски утврђеним критеријумима, одредбе овог става ће се испоштовати ако се са локалним органима власти воде консултације у току припреме релевантног закона.

Став 7.

Дају се предности вишенамјенским државним средствима која локални органи власти усмјеравају у програме према властитом избору или чак средства за одређени сектор са становишта слободе дјеловања локалних органа власти у односу на намјенска средства која се усмјеравају за конкретне пројекте. Било би нереално очекивати да се сва намјенска средства замијене општим, посебно када су у питању велика капитална улагања, с тим што ће прекомјерно прибјегавање таквим средствима у озбиљној мјери ограничити слободу локалних органа власти на утврђивање приоритетних трошкова. Међутим, дио укупних средстава која представљају субвенције у знатној мјери се разликује од земље до земље. Већа разлика између субвенције намијењене за конкретне пројекте у односу на ненамјенске субвенције може се сматрати разумном, у случају да субвенције у цијелости представљају релативно безначајан дио укупних прихода. Другом реченицом из овог става настоји се избјећи могућност да се намјенском субвенцијом подрива слобода у доношењу одлука локалних органа власти у оквиру њихових надлежности.

Став 8.

Битно је за локалне органе власти да имају могућност узимања зајма за финансирање капиталних улагања. Могући извори таквих средстава увијек ће зависити од структуре тржишта капитала сваке земље; процедуре и услови за приступ таквим изворима могу се утврдити законским путем.

Члан 10.

Став 1.

Овај став односи се на сарадњу између локалних органа власти на основу функционисања, посебно у циљу трагања за већом ефикасношћу кроз заједничке пројекте или рјешавања задатака који превазилазе капацитете једног органа власти. Таква сарадња може имати форму стварања конзорцијума или федерације органа власти, иако законски оквир за формирање таквих тијела може бити утврђен законским путем.

Став 2.

Став 2. односи се на удружења чији су циљеви општини од основних питања садржаних у ставу 1. и која обично настоје представљати све локалне органе власти посебне врсте или врста на регионалном или државном основу. Међутим, право на припадање удружењима такве врсте не подразумејева признавање било којег удружења од државних органа власти као правоваљаног саговорника.

У законодавству ове врсте Савјета Европе нормално је да право на припадање удружењима на државном нивоу буде пропраћено правом на припадање међународним удружењима, од којих је један број активан на промовисању европског јединства у складу са циљевима утврђеним у Статуту Савјета Европе.

Међутим, чланом 10.2. свим земљама чланицама оставља се могућност избора средстава, законодавства или било чега другог, чиме се овај принцип уводи у праксу.

Став 3.

Директна сарадња са локалним органима власти из других земаља такође би требало да буде дозвољена иако начин сарадње мора бити у складу са законским правилима која су на снази у свим земљама и одвијати се унутар оквира овлашћења датих органа.

Одредбе Европске опште конвенције о међународној сарадњи између територијалних заједница или власти (21. мај 1980, ЕТС бр. 106) у овом смислу су нарочито важне иако неки видови сарадње не морају бити ограничени на одређена подручја.

Члан 11.

Прибјегавање правним лијековима подразумијева приступ локалних органа власти:

- а. прописно успостављеном суду или
- б. једнаком, независном, законском тијелу које има овлашћење да пресуђује и да савјетује у вези са рјешењем да ли је било која мјера, пропуст, одлука или други управни акт у складу са законом.

Примјер постоји у једној земљи у којој је могућа примјена ванредног правног лијека који се назива захтјевом за обнављање поступка, иако одлуке донесене у управном поступку не подлијежу редовном апелационом поступку. Овај правни лијек могућ је ако је одлука јасно донесена на основу некоректне примјене закона и у складу је са условима из овог члана.

Члан 12.

Формулацијом начела локалне самоуправе у Дијелу I Повеље покушала се смањити велика разлика између правних

система и структура локалне управе у земљама чланицама Савјета Европе. Ипак, узета је у обзир чињеница да се владе могу и даље суочавати са уставним или практичним препрекама, због којих нису у могућности приступити одређеним одредбама ове повеље.

У складу с тим, овим се чланом усваја „обавезан централни” систем који је први пут успостављен Европском социјалном повељом и који прописује да се од страна потписница Европске повеље о локалној самоуправи тражи да потписом прихвате барем двадесет од тридесет принципа из Дијела I Повеље, укључујући барем десет од четрнаест главних основних принципа. Међутим, с обзиром на то да је и даље коначан циљ поштовање свих одредаба Повеље, странама је омогућено да приступе новим обавезама када им то буде могуће.

Члан 13.

Услови постављени у Дијелу I Повеље односе се на све категорије или нивое локалне власти у свакој земљи чланици. Потенцијално се такође односе на регионалне органе власти тамо гдје они постоје. Међутим, посебна законска форма или уставни статус одређених региона (посебно земље чланице федерација) могу унапријед искључити могућност да подлијежу истим условима као и локални органи власти. Осим тога, у једној или двије земље чланице постоји категорија локалних власти које због својих ниских нивоа имају само узгредне или консултативне функције. Да би се узели у обзир такви изузеци, чланом 13. дозвољено је странама да искључе одређене категорије власти из оквира Повеље.

Члан 14.

Циљ овог члана је да омогући праћење примјене Повеље у земљама које су Повељи приступиле кроз стварање обавезе на страни државе, да достави релевантне информације генералном секретару Савјета Европе. У ситуацији када не постоји посебно тијело које је одговорно за надзор над примјеном Повеље, нарочито је важно да информације буду доступне генералном секретару у вези са свим промјенама закона или другим мјерама које имају снажан ефект на локалну аутономију, како је дефинисано у Повељи.

Чл. од 15. до 18.

Завршне одредбе садржане у чл. од 15. до 18. заснивају се на завршним одредбама садржаним у конвенцијама и споразумима који су закључени у оквиру Савјета Европе.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (96) 3 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О БУЏЕТСКОМ ДЕФИЦИТУ ЛОКАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ И ПРЕВЕЛИКОМ ЗАДУЖИВАЊУ

(Усвојио Комитет министара 15. фебруара 1996. године на
55. састанку замјеника министара)

Комитет министара Савјета Европе, у складу са одредбама
члана 15. став б) Статута Савјета Европе,

Сматрајући да је циљ Савјета Европе да постигне већи
степен јединства међу својим чланицама, у циљу заштите
и остварења идеала и принципа који представљају
заједничко наслеђе, да омогући економски и друштвени
напредак својих чланица и да се овај циљ може остварити,
између осталог, усвајањем заједничких мјера у економској,
друштвеној, правној и административној области;

Имајући у виду да је чланом 9. Европске повеље о локалној
самоуправи предвиђено да „локални органи власти имају
право, унутар својих економских програма на државном
нивоу на адекватна финансијска средства у њиховом
власништву која могу трошити слободно у оквиру својих
овлашћења”;

Имајући у виду да је у својој Препоруци бр. Р (92) 5 о
посуђивању средстава од локалних и регионалних органа
власти Комитет министара препоручио да владе земаља
чланица Савјета Европе размотре, с једне стране, у којој

мјери је прикладно, посебно у случајевима проузрокованим
потребом за спровођењем државне монетарне политике,
постављање ограничења на износ краткорочног дуга
(наиме, посуђивање на мање од годину дана) и, с друге
стране, да размотре потребу за ограничењем укупног
износа дугорочних и краткорочних зајмова уговорених од
локалних и регионалних власти, само ако су такви зајмови
дио општег програма смањења јавних расхода;

С обзиром на то да ће се у оним земљама чланицама Савјета
Европе које су успоставиле општи праг за јавне расходе
такво ограничење обавезно одразити на највиши ниво
задужења локалних органа власти;

С обзиром на то да се посуђивањем средстава од јавног
сектора дугорочно повећава пореско оптерећење, осим
уколико инфлација није висока, те с обзиром на то
да претјерано задуживање може на крају довести до
неприхватљивог смањења пропорције буџета који се односи
на текуће јавне услуге;

С обзиром на то да је у одређеном броју европских земаља
цјелокупно финансијско оптерећење достигло ниво који се
сматра горњом границом;

С обзиром на то да сви капитални трошкови воде ка новим
трошковима управљања дугом и трошковима отплате дуга;

С обзиром на то да банке понекад приморавају локалне
органа власти за које се сматра да су изложени ризику да
пристану на услове посуђивања којима се умањује њихова
слобода руковођења и који могу довести до претјераних
финансијских оптерећења;

Сматрајући да локални органи власти треба да се суздрже од финансирања својих капиталних расхода путем свих финансијских инструмената мање или више спекулативне природе због потенцијалних ризика у сукобу са јавним интересом;

Узимајући у обзир све већу улогу локалних органа власти у државној економији, њихово све веће учешће у пружању подршке развоју економије на локалном нивоу, посебно у току неповољног периода економског циклуса који обавезно подразумева и знатне финансијске ризике, периодично претјерану конкуренцију између локалних органа власти који настоје повећати свој економски ниво и побољшати свој положај без довољно великог обзира према приходима у односу на такве расходе и обавезама локалних органа власти под посебним помоћним буџетима или према мјешовитим предузећима у којима локални органи власти имају интерес;

Узимајући у обзир да посебни видови контроле надзорних органа могу у мањој мјери бити стриктни ако су јасно успостављени општи принципи који се односе на дуг;

Узимајући у обзир прикладност увођења неколико превентивних правила у циљу поштовања принципа супсидијарности и избјегавања претјераног задуживања које би могло угрозити финансијску аутономију локалних органа власти и жељену могућност константног развоја;

Препоручује да владе земаља чланица Савјета Европе, у сарадњи са локалним органима власти и на основу смјерница утврђених у додатку, успоставе одговарајући план за избјегавање претјераног задуживања.

Додатак уз Препоруку бр. Р (96) 3

Смјернице о мјерама које ће бити предузимане да би се избјегло претјерано задуживање којим би се угрозило финансијско пословање локалних органа власти:

1. Да би се помогло локалним органима власти да спроводе квалитетнију контролу над нивоом свог задуживања земље чланице Савјета Европе требало би да утврде план који ће понудити неопходне услове за спречавање преласка критичног прага задуживања.

2. Такође би могле увести и показатеље, те редовно ажурирати податке на државном нивоу којим ће се омогућити локалним и регионалним органима власти да лакше оцијене уобичајене нивое задуживања, без ометања њихове оперативне ефикасности и аутономије. Показатељи би, на примјер, могли обухватити бројке које се односе на: однос између терета дуга и радног капитала;

однос између дуга и властитих средстава;

укупан износ гаранција које су локални органи власти у стању да обезбиједе;

максималну гаранцију коју локални органи власти могу понудити једном зајмопримцу, односно за једну операцију.

3. У земљама чланицама Савјета Европе које су утврдиле циљеве општег јавног задуживања (на примјер земље чланице Европске уније које желе учествовати у монетарној унији договориле су се да задрже јавни дуг до 60% од укупног друштвеног производа), надлежни органи би требало да доведу ефекат на максималан ниво задуживања локалних органа власти.

4. Отплата посуђених износа не би требало да буде везана за индекс, осим у конкретним ситуацијама које се односе на економске системе у транзицији у којима је такво повезивање с индексом једини могући начин добијања дугорочних зајмова за финансирање капиталних издатака.

5. Надлежни органи би требало јасно да наведу посљедице

у случају да локални органи власти немају платежну моћ.

6. Ако се унутар државне монетарне политике ограничења на износ краткорочних задуживања локалних органа власти (мање од годину дана) покажу потребним, највише границе морају бити утврђене или у вези са укупним дугом локалних органа власти или у вези са њиховим укупним оперативним буџетом; држава би требало да предузме све неопходне мјере да би обезбиједила да такво задуживање не буде проузроковано непоштовањем рокова за пренос средстава локалним органима власти, посебно у случајевима у којима локални органи власти морају положити вишак готовинских средстава у централно тијело.

7. Приступ локалних органа власти „финансијским дериватима” који не представљају брзу трансакцију него одговарају временски одређеној куповини или продаји са цијеном која се утврђује на самом почетку треба бити стриктно регулисан због великих финансијских ризика на страни пореских обвезника због трансакција, као и због тога што локални органи власти немају улогу у финансијским шпекулацијама.

8. Свака финансијска обавеза или гаранција било које врсте која се даје мјешовитим предузећима, тијелима или удружењима у којима локални органи власти имају интерес и која би могла резултирати ванбуџетским финансијским трошковима требало би да се опише у посебном извјештају који се доставља уз буџетску документацију; изјава о неизмиренем дугу по зајмовима које су уговорили локални органи власти, као и рокови отплате који би такође требало да буду приложени.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (2000) 14 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА У ВЕЗИ СА ОПОРЕЗИВАЊЕМ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ, ФИНАНСИЈСКИМ ИЗЈЕДНАЧАВАЊЕМ И СУБВЕНЦИЈАМА ЗА ЛОКАЛНЕ ОРГАНЕ ВЛАСТИ

(Усвојио Комитет министара 6. септембра 2000. године на
719. састанку замјеника министара)

Комитет министара, у складу са одредбама члана 15. став б)
Статута Савјета Европе,

Сматрајући да је циљ Савјета Европе да постигне већи
степен јединства међу својим чланицама, у циљу заштите
и остварења идеала и принципа који представљају
заједничко наслеђе, да омогући економски и друштвени
напредак својих чланица и да се овај циљ може остварити,
између осталог, усвајањем заједничких мјера у економској,
друштвеној, правној и административној области;

Сматрајући да локална самоуправа подразумијева одређени
степен финансијске аутономије;

Сматрајући да одредбе из члана 9. Европске повеље о локалној
самоуправи, која је усвојена као међународни уговор 15.
октобра 1985. године и коју је до сада ратификовала већина
земаља чланица Савјета Европе;

Узимајући у обзир Препоруку 79 (2000) Конгреса локалних и регионалних власти у Европи (CLRAE), усвојену у контексту праћења примјене Европске повеље о локалној самоуправи, која се односи на финансијска средства локалних органа власти у вези са њиховом надлежношћу;

Узимајући у обзир Мишљење Конгреса локалних и регионалних власти у Европи (CLRAE) 14 (2000);

Сматрајући да опорезивање на локалном нивоу, механизми за финансијско изједначавање и државне субвенције треба да буду прилагођене потребама локалних заједница да би се учинила оптималном ефикасност и активност органа власти у току примјене правила и кодекса понашања на државном нивоу;

Сматрајући да рјешења финансијских проблема локалних органа власти треба да буду прилагођена особеностима сваке државе која, између осталог, проистичу из структуре државе, њене територијалне организације, подјеле власти између различитих нивоа и традиција;

Сматрајући да промјене које су се догодиле од њеног усвајања оправдавају замјену Препоруке бр. Р (91) 4 Комитета министара земљама чланицама Савјета Европе о изједначавању средстава између локалних органа власти овом препоруком;

Препоручује владама земаља чланица Савјета Европе:

1. Да осигурају правичну расподјелу јавних финансијских средстава између различитих нивоа власти, узимајући у обзир надлежност која је дата сваком нивоу и њихов развој;
2. Да гарантују локалним органима власти систем финансирања својих трошкова, који се заснива на сљедећим

принципима:

средства локалних органа власти и њихова додјела морају бити у сагласности са потребом за ефикасним обављањем дужности из оквира њихове надлежности;

највећи дио добијених средстава, као и властитих средстава не смије представљати намјенска средства;

локални органи власти имају право, унутар економске политике на државном нивоу, самостално прикупљати адекватна средства; потребно је задржати могућност здраве конкуренције у нивоу опорезивања и притом избјегавати штетну пореску конкуренцију;

износ државних субвенција мора бити правичан и предвидив;

систем финансирања мора у цијелости бити у сагласности с ограничењима државне економске политике.

3. Да изврше ревизију – уколико је то неопходно – законског и административног оквира за локално опорезивање, финансијско изједначавање и субвенције локалним органима власти, имајући у виду, између осталог, смјернице издате уз ову препоруку, као и друге начине остварења расподјеле субвенција који су праведни и подстичу побољшање услуга, као и њихово ефикасно пружање;

4. Да укључе изабране представнике на локалном нивоу у дебату на тему реформи које ће се предузимати у тој области, као и механизма за спровођење реформи.

Додатак уз Препоруку бр. Р (2000) 14

Смјернице за локално опорезивање, финансијско изједначавање и субвенције које се дају локалним органима власти

1. Смјернице у вези са локалним опорезивањем

а. Ниво пореза и прихода

Финансијска аутономија локалних органа власти подразумијева ниво властитих средстава који одговара њиховим надлежностима, у складу са уставом или законом. Најважнији властити приход треба бити приход од пореза у вези с којим је потребан и одређени степен фискалне децентрализације.

Да би се утврдио такав ниво, могуће је користити сљедеће параметре:

однос између нивоа пореских прихода локалних органа власти и укупних пореских прихода земље;

однос између пореских прихода на локалном нивоу и укупних прихода на локалном нивоу;

износ пореских прихода у поређењу са износом субвенција (општинских и намјенских) које дају државни и други јавни органи власти.

Када се сматра да је степен фискалне децентрализације низак на основу ових параметара, државе би требало да заједно са локалним органима власти преиспитају мјере које ће омогућити повећање пропорције властитих и заједничких пореских прихода локалних органа власти, без повећања главног фискалног притиска.

б. Структура опорезивања на локалном нивоу

Структура опорезивања на локалном нивоу требало би да испуњава сљедеће услове:

праведна расподјела пореског оптерећења према платежној способности пореских обвезника;

одговарајуће убирање пореза и ниски административни трошкови који произлазе из поштовања законских обавеза; транспарентност пореског оптерећења физичких лица и предузећа (ово је предуслов за ефикасну расподјелу средстава према избору грађана);

право локалних органа власти на промјену стопа пореза које они убиру – гдје је то могуће, унутар унапријед утврђених пореских група;

разлика у пореским стопама између разних органа власти не би требало да буде превелика, осим уколико није оправдана факторима као на примјер различит ниво услуга;

ниске негативне економске дисторције (минималан ефекат на раст и економску структуру општине), демографске дисторције (фискална структура не би смјела стимулисати миграције) и социјалне дисторције (не би смјеле даље слабити угрожене социјалне категорије);

ниво пораста цијена којим се омогућава подешавање пореских прихода према процјени трошкова.

Ове услове могуће је задовољити и кроз систем заснован на властитим порезима и кроз систем заснован на комбинацији властитих и заједничких пореза; у том случају удио који се даје локалним органима власти дефинише се законом.

2. Смјернице за финансијско изједначавање

Значајан ниво финансијског изједначавања неопходан је услов фискалне децентрализације и јаким локалним власти. Истовремено, он може значајно допринијети и постизању

циљева економске стабилности и успјеху политике у циљу уравнотеженог територијалног развоја.

а. Методе оцјене потреба потрошње у циљу изједначавања

Приликом оцјене потреба потрошње потребно је дати предност критеријумима:

који су објективни и над којима органи власти немају директну контролу;

којима се не утиче на слободу избора коју уживају локални органи власти у оквиру расположивих средстава;

којима се не кажњавају локални органи власти који настоје реорганизовати систем управљања својим услугама у циљу побољшања ефикасности и којима се не стварају ненамјерни подстицаји за одређене активности које су у супротности са циљевима локалне одговорности и ефикасности у пружању услуга;

којима се узимају у обзир, колико год је то могуће, демографске, географске, социјалне и економске карактеристике које доводе до разлика у издацима.

Формуле које се користе приликом оцјене потреба потрошње требало би да задовоље сљедеће услове:

процјена сваког показатеља требало би да се врши на основу објективних доказа о варијацијама у потрошњи које произлазе из варијација тих индикатора;

с обзиром на то да процјена потреба ипак обухвата и вриједносну процјену значаја који се придодаје разним показатељима потреба, потребно је идентификовати и оцијенити резултате таквих процјена у консултацијама са представницима локалних органа власти или њиховим удружењима;

формуле (модели) за процјену потреба требало би да буду што је могуће једноставније да би се промовисало

разумијевање и одговорност, с тим да буду довољно комплетне и прецизне да би биле и поуздане; формуле за процјену потреба требало би да буду што стабилније тако да су локални органи власти у могућности да направе дугорочне прогнозе, те да промјене процијењених потреба одражавају праве промјене стања локалних органа власти.

б. Механизми финансијског изједначавања

Владе би требало периодично да верификују функционисање својих система за изједначавање и преиспитају заједно са локалним органима власти побољшања која је могуће направити у циљу корекције штетних посљедица неједнаке расподјеле средстава и услова потрошње и давање локалним органима власти праве слободе избора у областима из њихове надлежности.

Ти системи би требало да буду конципирани тако да могу барем дјелимично изједначити фискалну моћ локалних органа власти да би им омогућили, уколико то желе, да пружају сличан обим и ниво услуга упоредо са наплатом сличне стопе локалних пореза.

Међутим, потребно је обезбиједити да изједначавањем финансијског капацитета подстицањем локалних органа власти у пракси они пружају исти ниво услуга или примјењују исте стопе пореза, не подривајући локалну аутономију.

Финансијско изједначавање не смије обесхрабрити локалне органе власти у утврђивању пореске основице и ефикасне наплате пореза.

Финансијско изједначавање потреба потрошње би требало узети у обзир, колико год је то могуће, активност локалних органа власти.

Одговарајуће информације би требало дати локалним органима власти у вези са функционисањем система изједначавања, с обзиром на то да локални органи власти не могу прихватити систем који им је непознат или га не разумију.

Такође је потребно изабрати механизме добровољне прерасподјеле одређених локалних пореза; ти механизми могу се увести посебно у урбане средине као и између градских зона и приградских општина.

Генерално, мања је вјероватноћа да ће изједначавање путем субвенција створити лош однос између мјесних заједница; међутим, тамо гдје локални фискални капацитет варира у толикој мјери да се утврђени ниво изједначавања средстава не може постићи само кроз владине субвенције, можда би било корисно размотрити и рјешења којима се подразумева заједничка расподјела средстава (на основу закона и у складу са принципом солидарности између органа власти на истом нивоу), према којима се дио пореских прихода „богатијих” органа власти преноси на „сиромашније” органе власти.

Ако постоји више од једне врсте локалног пореза, финансијско изједначавање потребно је за сваку врсту пореза, осим уколико једна врста пореза не доминира и локални органи власти имају мали удио у уравнотежењу различитих врста пореза.

3. Смјернице за финансијске субвенције које се дају локалним органима власти

а. Опште субвенције

Финансијска подршка владе (и регионалних органа власти) буџетима на локалном нивоу би у већини случајева требало да има облик општих (а не намјенских) субвенција.

Укупан износ општих субвенција требало би да се утврди на основу критеријума којима се узимају у обзир фактори попут економског раста и пораста трошкова, посебно када ниво властитих средстава локалних органа власти и њихов простор за маневрисање о питању средстава не омогућава прилагођавање порасту трошкова због економских фактора.

Такође би било пожељно ако би влада гарантовала локалним органима власти одређену стабилност у издвајању укупног износа, по могућности путем закона или у оквиру споразума који имају за циљ да обезбиједе економску стабилност уз сарадњу свих нивоа власти.

Критеријуми за расподјелу општих грантова морају, по правилу, бити јасно дефинисани у складу са законским оквиром на недискриминирајућој основи. Тиме би се локалним органима власти требало омогућити да унапријед утврде износ општих субвенција које ће примити и усвојити буџет у складу с тим.

б. Посебне субвенције

Посебне (намјенске) субвенције ограничавају дискреционо право локалних органа власти, као и инструменти изједначавања мање ефикасно него код општих субвенција. Због тога би пласирање посебних субвенција требало бити ограничено на

износ који је неопходан за постизање сљедећих циљева:
(су)финансирање капиталних издатака, у оквиру политике избалансираног и одрживог територијалног развоја;
обезбјеђење пружања одређених јавних услуга на локалном и регионалном нивоу на цијелој територији државе;
надокнада посљедичних ефеката који могу утицати на пружање одређених јавних услуга;
финансирање одређених јавних услуга које локални органи власти пружају у име државе или надокнада трошкова које сnose локални или регионални органи власти када се баве дјелатностима из своје надлежности, а које им дају други органи.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (92) 5 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О ПОСУЂИВАЊУ СРЕДСТАВА ОД ЛОКАЛНИХ И РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ

(Усвојио Комитет министара 27. марта 1992. године на 472. састанку замјеника министара)

Комитет министара Савјета Европе, у складу са одредбама члана 15. Статута Савјета Европе,

С обзиром на то да је циљ Савјета Европе да постигне већи степен јединства међу својим чланицама, у циљу заштите и остварења идеала и принципа који представљају заједничко наслеђе, да омогући економски и друштвени напредак својих чланица и да се овај циљ може остварити, између осталог, усвајањем заједничких мјера у економској, друштвеној, правној и административној области;

С обзиром на то да су локални и регионални органи власти један од основних темеља сваког демократског система;

Имајући у виду да се чланом 9. Европске повеље о локалној самоуправи, који је отворен за потписивање од 1985. године, предвиђа да ће локални органи власти у циљу посуђивања средстава за капиталне инвестиције имати приступ државном тржишту капитала у оквиру закона;

С обзиром на то да завршетак стварања јединственог европског тржишта, планираног за 1993. годину предвиђа, између осталог, и слободно кретање капитала међу земљама чланицама и да ће локални и регионални органи власти имати приступ интегрисаним европским тржиштима капитала у складу са својим законским оквирима;

С обзиром на то да би локални и регионални органи власти требало да се ослањају на искуство власти на истом нивоу у другим европским земљама да би усвојили најјефтинија и најмање ризична рјешења за сервисирање свога дуга;

С обзиром на то да би, као дио здравог финансијског руковођења, једини циљ таквих зајмова које локални и регионални органи власти могу уговорити требало да буде финансирање инвестиција, репрограмирање постојећег дуга и финансирање привременог мањка готовинских средстава проузрокованог неједнаким дотоком прихода и расхода, али не и финансирање буџетског дефицита и да тренутни расходи треба да буду покривени постојећим приходима;

С обзиром на то да је због здраве финансијске праксе или због потребе за координацијом државне монетарне политике или одржавања стабилности цијена могуће оправдати неке форме краткорочне и дугорочне контроле положаја локалних и регионалних органа власти;

С обзиром на то да промјене курсне листе представљају константан фактор ризика у домену посуђивања у страним валутама;

С обзиром на то да систем удруживања зајмова сваког локалног или регионалног органа власти (тј. систем према којем одређени зајам није потребан за сваки капитални

расход) омогућава и већу флексибилност у погледу рокова, износа и трајања зајма и омогућава уговарање дугорочних зајмова у случајевима када је каматна стопа релативно ниска,

ПРЕПОРУЧУЈЕ ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА

а. да позову локалне и регионалне органе власти на:

1. посуђивање једино у циљу финансирања расхода капиталних улагања, репрограмирање садашњег дуга или финансирање краткорочног мањка готовинских средстава;
2. обезбјеђивање покрића отплате дуга, укључујући и плаћање камате из постојећих прихода, те да период амортизације не буде дужи од трајања средства / средстава финансираних зајмом;
3. предвиђање увођења система удруживања зајмова за комбиновано финансирање издатака поменуто у претходној тачки да би се постигла максимална флексибилност и ефикасност;

б. да имају у виду ризик који прати сваки зајам договорен у страниј валути, те стога да дозволе локалним и регионалним органима власти да имају слободан приступ тржиштима капитала једино у случају да су ризици девизног курса узети у обзир, што може резултирати и одређеним врстама контроле виших органа власти;

в. да прихвате чињеницу да задуживање у иностранству може бити неопходно за ограничени период када паритет девизног курса мора бити заштићен (на примјер унутар европског монетарног система);

г. да свјесно поштују најављени рок за додјелу државних

средстава локалним и регионалним органима власти да би сачувале солвентност и избјегле негарантовани мањак готовинских средстава и да предвиде прихватање принципа да камате треба платити држава кад год је најављени рок пробијен;

д. у оним случајевима у којима је потребно донирати улагања и трошкове вишег органа власти, одлучити се за додјелу директних субвенција умјесто промовисања врста посуђивања по умјетно ограниченим каматним стопама тако да локални и регионални органи власти буду упознати са тачним стварним износом улагања који су одобрили;

ђ. размотрити у којој мјери је примјерено, посебно у случајевима проузрокованим потребом за вођењем државне монетарне политике, постављање ограничења на износ краткорочног дуга (тј. посуђивање на мање од годину дана), договореног од локалних и регионалних органа власти и, уколико су таква ограничења наметнута, дефинисати их на јасан, објективан и разумљив начин;

е. размотрити потребу да укупан износ дугорочних и краткорочних зајмова које уговарају локални и регионални органи власти буду ограничени само као дио општег програма за смањење цјелокупног нивоа јавног дуга или као дио општег програма за смањење јавних расхода у цијелости;

ж. јасно успоставити услове за сваки вид државне помоћи у случају да локални и регионални органи власти постану несолвентни;

з. омогућити локалним и регионалним органима власти, уколико то желе, да користе службу на државном нивоу у којој раде стручњаци који су у стању да обезбиједу

све неопходне информације у вези са могућностима финансирања капиталних расхода и њихових услова, као и у вези са могућностима побољшања руковођења и смањења износа насталих дугова;

и. предвидјети издавање периодичних публикација о стању дуга локалних и регионалних органа власти и плаћању камата.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (98) 12 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О НАДЗОРУ НАД РАДОМ ЛОКАЛНИХ ОРГАНА ВЛАСТИ

(Усвојио Комитет министара 18. септембра 1998. године на
641. састанку замјеника министара)

Комитет министара, у складу са одредбама члана 15. став б)
Статута Савјета Европе,

С обзиром на то да је циљ Савјета Европе достићи веће
јединство међу њеним чланицама ради очувања и
остваривања идеала и принципа који су њихово заједничко
наслеђе и унаприједити њихов економски и социјални
напредак;

С обзиром на то да у складу са чланом 4. став 3. Европске
повеље о локалној самоуправи (у даљем у тексту: Повеља)
„јавне послове, по правилу, треба да обављају они органи
власти који су најближи грађанима“;

С обзиром на то да када локални органи власти, у складу
са чланом 3. Повеље, имају право „у оквиру законских
норми регулисати и руководити знатним дијелом јавних
послова“ да су онда ти органи власти одговорни грађанима
– бирачима и пореским обвезницима – и држави;

С обзиром на то да усклађеност са принципима владавине
закона и дефинисаним улогама различитих јавних органа
власти, као и заштита грађанских права и ефикасно

руковођење јавном имовином, оправдавају постојање
одговарајуће контроле;

С обзиром на то да се природа и дјелокруг контроле над
радом локалних органа власти морају разликовати, зависно
од тога да ли је ријеч о задацима који се извршавају у име
виших органа власти или о раду који је у оквиру њихове
надлежности;

С обзиром на то да могући недостатак јасноће у статутима
локалних самоуправа, нарочито у дефинисању надлежности
представља једну од главних пријетњи самоуправи и да
може довести до прекомјерне контроле над радом локалних
органа власти;

С обзиром на то да принципи садржани у члану 8. Повеље
о административном надзору активности локалних органа
власти важе и за административне санкције које се односе
на изабране представнике локалних органа власти;

С обзиром на то да у складу са чланом 11. Повеље
„локални органи власти имају право на правна средства
ради осигурања слободног обављања својих дужности“,
што подразумејева заштиту од неприкладног вршења
надлежности надзора;

С обзиром на то да је транспарентност најбољи гарант
да јавни органи власти раде у интересу заједнице, да је
неопходан предуслов за ефикасан политички надзор
грађана и да, стога, јачање транспарентности дозвољава
редукцију других облика надзора;

С обзиром на то да искуство многих земаља чланица
показује да је могуће развијати системе надзора на начин
који је погодан за локалну самоуправу, без угрожавања
њене ефикасности;

Поштујући Препоруку 20 (1996) Конгреса локалних и регионалних органа власти у Европи о надзору спровођења Европске повеље о локалној самоуправи;

Поштујући извјештај Управног комитета локалне и регионалне демократије о контроли и ревизији рада локалних органа власти¹,

Препоручује владама земаља чланица да:

1. Усвоје одговарајуће мјере:

прошире примјену принципа садржаних у члану 8. Повеље на све облике надзора над радом локалних органа власти; препознају битну улогу политичког надзора грађана и да подржавају спровођење оваквог надзора, између осталог, коришћењем одговарајућих средстава директне демократије;

ојачају транспарентност рада локалних органа власти и обезбиједи, уопште, јавну природу одлука које узрокују финансијске издатке које треба сносити заједница, као и стварну могућност за грађане и правна лица да имају приступ овим одлукама које су у складу са процедурама успостављеним у складу са законом;

да, у складу са чланом 7. став 1. Повеље, дозволе административне санкције према представницима локалних органа власти (суспензије или отпуштање локалних изабраних представника и распуштања локалних тијела) само у посебним случајевима, да их употребљавају уз одговарајуће гаранције да би се обезбиједила њихова усклађеност са слободним извршавањем локалних изборних мандата, и дају предност поступцима у којима надзорни или именовани ад хок органи интервенишу умјесто одговорних органа и тако смање случајеве у којима би се административне санкције могле усвојити против њих;

обезбиједи поступке које локална тијела могу сама

¹ Научна серија „Локални и регионални органи власти у Европи”, број 66.

покренути да би ријешила своје унутрашње сукобе и предвиде интервенцију административних надзорних поступака само када ови поступци не покажу резултате.

2. Предузму, ако је то потребно, одговарајуће законске промјене да би се побољшала досљедност система надзора и принципа супсидијарности и ефикасност ових система, узимајући у обзир смјернице које су додатак уз ову препоруку.

Додатак уз препоруку бр. Р (98) 12

Смјернице за побољшање система надзора рада локалних органа власти

I. Смјернице за дјелокруг административног надзора

Обезбиједити да, уколико није другачије одређено законом, локални органи власти извршавају властите надлежности. Дати предност додјели „властитих” надлежности у односу на пренос надлежности, што смањује експедитивност надзора².

Навести јасно, у статутарним одлукама, које активности подлијежу надзору.

Ограничити обавезни, екс официо, административни надзор на значајне активности.

Смањити, априори, административну контролу (тамо гдје је укључивање органа власти неопходно да би локална одлука ступила на снагу или постала важећа).

² Холандска делегација подсећа да је Влада Холандије, када је одобрила Европску повељу о локалној самоуправи, указала на то да се не обавезује на члан 8. став 2. Повеље. Тако, ову посебну смјерницу може поштовати Владе Холандије тамо гдје се не доводе у питање надлежности надзора дате Круни у правном систему ове земље.

II. Смјернице за развој алтернативних механизма административног надзора

Ојачати дијалог између централних и локалних органа власти.

Ојачати функцију савјетовања и процјењивања коју нека тијела (било да су независна од централне администрације или су дио ове администрације) могу имати, нарочито у области финансија и менаџмента.

Ојачати улогу независних тијела као што су институције омбудсмана и посредници.

Ојачати унутрашње механизме надзора, нарочито у области финансија и менаџмента.

III. Смјернице које се односе на поступке надзора

1. Судски поступци

Одузети судовима надлежност да заузму мјесто локалних органа власти у процјењивању примјерености неке активности: тамо гдје је овакав надзор неопходан он би требало да буде задатак административних надзорних органа.

Дати судовима надлежност да усвоје привремене мјере када су ове мјере оправдане хитношћу или ризиком од непоправљиве штете.

Обезбиједити одговарајуће мјере да би се омогућило потпуно и непосредно извршавање судских одлука које се односе на законитост рада који подлијеже надзору, укључујући поступке замјене одговорних органа.

Обезбиједити одговарајуће мјере да би се скратило вријеме које је потребно да се испитају случајеви који се нађу пред судом јер дужина судских поступака иде у супротном смјеру од правне сигурности, и тако унапријед може пресудити о корисности надзора.

2. Поступци надзора пред административним органима власти

Обезбиједити, ако је то могуће, постојање само једног првостепеног надзорног органа; тамо гдје је потребна интервенција посебних надзорних органа власти (зависно од садржаја рада који подлијеже надзору), прецизно дефинисати поједине области надлежности ових тијела да би се избјегла несигурност о питању који орган власти у ствари треба да врши надзор.

Одредити, у статутарним текстовима, временску границу која је дата надзорним органима власти да изврше, априори, надзор и гарантовати да, уколико не дође до неке одлуке у оквиру те временске границе да то онда значи сагласност.

3. Финансијски надзор и надзор менаџмента

Смањити ефекте финансијског надзора и надзора менаџмента у оној мјери у којој могу довести у питање корисност избора које направе изабрани представници. Организовати ове двије врсте надзора да би се унаприједила добра пракса рачуноводства и ефикасност менаџмента, спријечили финансијски раскораци, надгледала финансијска рехабилитација локалних органа власти који се суочавају са финансијским тешкоћама и потпуно и објективно информисали грађани.

IV. Смјернице за спречавање ризика од неслужбеног надзора

Спријечити зависност запослених у локалним органима власти од органа власти, осим од оних у којима су запослени када доносе одлуке које су дио њихове надлежности. Избјећи односе између локалних органа власти и централних сектора управе који воде до замјене службеног надзора чији је ниво спуштен путем неслужбене „техничке” контроле.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (95) 19 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О ПРИМЈЕНИ ПРИНЦИПА СУПСИДИЈАРНОСТИ

(Усвојио Комитет министара 12. октобра 1995. године на
545. састанку замјеника министара)

Комитет министара Савјета Европе, у складу са одредбама
члана 15. став б) Статута Савјета Европе;

С обзиром на то да је циљ Савјета Европе достићи веће
јединство међу њеним чланицама ради очувања и
остваривања идеала и принципа који су њихово заједничко
наслјеђе и унаприједити економски и друштвени напредак
својих чланица;

У вези са принципима који су садржани у Европској повељи
о локалној самоуправи, посебно у ставу 3. члана 4. у којем се
наводи: „Јавне послове ће, по правилу, обављати они органи
власти који су најближи грађанима. Приликом преношења
одговорности на неки други орган власти, бринуће се о
обиму и природи посла, као и о захтјевима ефикасности и
економичности.“;

С обзиром на то да ове одредбе чине прво настојање у правцу
дефинисања критеријума који ће се поштовати у примјени
принципа супсидијарности у тексту међународног права;

Сматрајући да поштовање принципа супсидијарности
у правном систему земаља чланица у својој двострукој
димензији, као критеријум за давање надлежности разним
нивоима власти и њихово управљање тим надлежностима
може једино допринијети бољој примјени принципа који су
садржани у Европској повељи о локалној самоуправи;

С обзиром на то да се овај принцип ријетко експлицитно
спомиње у постојећим законским системима, суштина
супсидијарности, која фаворизује примјену овлашћења на
нивоу који је најближи грађанима, већ је инспирисао бројне
одредбе, нарочито оне у земљама чланицама Савјета Европе
са федералним уређењем;

С обзиром на то да се мора, уз поштовање принципа
супсидијарности, у законском систему земаља чланица
поново размотрити ситуација у погледу нивоа власти и
начина на који власти остварују сарадњу (организовање
међусобних односа, расподјела овлашћења, надлежности и
средстава);

Наглашавајући да би принцип супсидијарности требало
спровести у вези са другим организацијским и операционим
принципима државе, као што су принципи повезаности и
јединства у примјени јавних политика у интересу грађана,
координације и територијалне солидарности;

Сматрајући да су за ефикасно обављање све већег броја
све комплекснијих задатака додијељених локалним и
регионалним властима потребни адекватни људски и
финансијски ресурси који су у неким случајевима на
располагању само у већим организацијама (територијалне
власти или међуопштинске структуре за сарадњу);

Вјерујући стога да сви локални органи власти на истом нивоу нису способни за вршење истих дужности, барем из разлога њихове међусобне неједнакости у смислу величине и средстава и да би требало усвојити прагматичан и флексибилан приступ да би се савладала та препрека;

С обзиром на потребу не само да се принцип стави на снагу, него да се њиме промовише његова примјена.

Поново потврђујући:

претежно политички карактер локалне самоуправе која мора омогућити грађанину да узме директније учешће у руковођењу јавним пословима, те би се стога требало повјерити изабраним органима власти;

да локална самоуправа захтијева најјаснију могућу подјелу власти и у погледу формулације и реализације политика и претпоставља да органи власти којима су та овлашћења повјерена имају људске, законске и финансијске ресурсе за њихово извршење;

да заштита финансијски сиромашних локалних органа власти позива на увођење мјера за финансијско изједначавање које, зависно од околности и степена финансијске аутономије локалних и регионалних органа власти може обухватати и вертикално изједначавање (од државне владе), односно хоризонтално изједначавање (међу локалним органима власти),

Препоручује да владе земаља чланица Савјета Европе:

а. у смислу подјеле власти:

наведу у релевантним законима кључна овлашћења која се односе на сваки ниво локалних и регионалних власти уз све претпоставке општих надлежности;

примијене принципе организовања овлашћења који су

конципирани тако да се подударе са карактеристикама локалних и регионалних органа власти (средства, величина, географска локација итд.);

усвоје експерименталне законодавне и административне мјере у том циљу (на примјер могућност локалних органа власти да се одрекну неких овлашћења и да их пренесу на виши ниво или обрнуто, могућност одређених локалних органа власти – посебно оних у средњим и великим градовима – да обједине надлежности на разним нивоима локалне и регионалне власти; стварање јединствених или вишенамјенских међуопштинских тијела за сарадњу; диференцијација обавезних задатака локалних органа власти према њиховој величини или другим карактеристикама);

уведу, тамо гдје не постоје, сталне механизме који ће обухватити локалне и регионалне нивое у свакој новој прерасподјели власти, на примјер кроз учестали контакт између централне владе и удружења локалних и регионалних власти и у савезним државама, између влада савезних држава и поменутих удружења;

б. што се тиче примјене овлашћења, у случајевима када их је потребно смањити на минимум, и у којима су овлашћења подијељена између различитих нивоа власти, утврдити, ако је потребно, систем програмских контаката у циљу извршења додијељених задатака, дефинисање конкретне улоге и дужности за сваки ниво и увођење клаузула којима се штити локална самоуправа и прати поштовање тог принципа;

в. што се тиче промовисања примјене принципа супсидијарности, увести процедуре и механизме правне или политичке природе, тамо гдје још не постоје, у циљу промовисања примјене принципа супсидијарности и рјешавања свих насталих спорова;

г. примијенити све ове одредбе не само на односе између централне владе и локалних органа власти, него и на односе између регионалних органа власти – у савезним државама, између влада савезних држава – и локалних органа власти и, прецизније, између свих нивоа локалних и регионалних органа власти.

САВЈЕТ ЕВРОПЕ КОМИТЕТ МИНИСТАРА

ПРЕПОРУКА бр. Р (2001) 19 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА О УЧЕШЋУ ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

(Усвојио Комитет министара 6. децембра 2001. године на
776. састанку замјеника министара)

Комитет министара, у складу са одредбама члана 15. став б) Статута Савјета Европе,

Имајући у виду да је задатак Савјета Европе остваривање већег јединства чланица у циљу очувања и остваривања идеала који чине њихово заједничко наслеђе и подстицање њиховог економског и друштвеног напретка;

Имајући у виду да учешће грађана чини окосницу демократске идеје и да грађани који су привржени демократским вриједностима, свјесни својих грађанских дужности и који се ангажују у политичком животу представљају срж сваког демократског система;

Увјерени да демократија на локалном нивоу чини један од камена темељаца демократије у европским земљама и да њено јачање представља фактор стабилности;

Имајући у виду да демократија у локалној заједници мора дјеловати у склопу нових изазова који произлазе не само из структурних и функционалних промјена у организацији

локалне самоуправе, него и из радикалних политичких, економских и друштвених промјена које су се десиле у Европи, као и из процеса глобализације;

Свјесни чињенице да су очекивања јавности еволуирала, да долази до промјена у политичком дјеловању на локалном нивоу и да то захтијева непосредније, флексибилније и ад хок методе ангажовања грађана;

Имајући у виду да у одређеним околностима долази до опадања повјерења које грађани имају у своје изабране институције и да се указала потреба да се државне институције поново ангажују и одговоре на захтјева јавности на другачији начин да би сачували легитимност процеса одлучивања;

Прихватајући чињеницу да се различитим мјерама може унаприједити учешће грађана у јавном животу и да се њихова примјена може прилагодити различитим приликама у локалним заједницама;

С обзиром на то да право грађана да учествују у доношењу важних одлука из којих проистичу дугорочне обавезе или опредјељења која се касније не могу промијенити, а која погађају већину становништва представља један од принципа демократије који је заједнички за све земље чланице Савјета Европе;

Имајући у виду да се ово право најнепосредније остварује на локалном нивоу и да, сходно томе, треба предузети мјере за непосредније укључивање грађана у вођење послова локалне самоуправе, а да се истовремено сачувају успјешност и ефикасност у раду локалне управе;

Поновно потврђујући своје увјерење да представничка демократија јесте дио заједничког наслеђа земаља чланица Савјета Европе и да представља основ за учествовање грађана у јавном животу на нивоу државе, регије и локалне заједнице;

Имајући у виду да је дијалог између грађана и изабраних представника у локалној самоуправи неопходан за успостављање демократије на локалном нивоу јер доприноси јачању легитимности локалних демократских институција и успјешности њиховог дјеловања;

Имајући у виду, у складу са принципом супсидијарности, да локалне власти преузимају и морају преузети водећу улогу у промовисању учешћа грађана у јавном животу и да успјешност сваке политике за подстицање демократског учешћа грађана у процесима одлучивања на локалном нивоу зависи од ангажовања локалних органа власти на овом плану;

Позивајући се на Препоруку бр. Р (81) 18 Комитета министара упућену земљама чланицама у вези са учешћем грађана на општинском нивоу управе и имајући у виду промјене које су наступиле последице њеног усвајања, оправдано је да се ранија препорука замијени овом садашњом;

Имајући у виду Мишљење бр. 232 (2001) Парламентарне скупштине;

Имајући у виду Мишљење бр. 15 (2001) Конгреса локалних и регионалних власти Европе и одговарајућих конгресних докумената из ове области,

Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:

1. Формулишу политичке смјернице, уз учешће локалних и, ако их има, регионалних власти чији је циљ подстицање учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу, ослањајући се на принципе Европске повеље о локалној самоуправи, која је усвојена као Међународни споразум 15. октобра 1985. године, и коју је до данас ратификовала већина земаља чланица Савјета Европе и уважавајући принципе садржане у Прилогу I ове препоруке;

2. Усвоје, у оквирима претходно дефинисане политике дјеловања, а узимајући у обзир мјере наведене у Прилогу II ове препоруке, мјере које су унутар њихових надлежности, посебно у побољшању правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања, и да обезбиједи да државно законодавство и прописи омогуће локалним и регионалним властима примјену различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу, у складу са ставом 1. Препоруке бр. Р (2000) 14 Комитета министара упућене земаљама чланицама у вези са опорезивањем на локалном нивоу, финансијским изједначавањем и субвенцијама локалне самоуправе;

3. Позову, на одговарајући начин, локалне и регионалне органе власти да:

прихвате принципе садржане у Прилогу I ове препоруке и приступе реализацији политике подстицања учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу; побољшају локалне прописе и практичне механизме у вези са учешћем грађана у јавном животу на локалном нивоу и да предузму и друге мјере у оквиру своје надлежности у циљу унапређивања учешћа грађана, уз поштовање мјера наведених у Прилогу II ове препоруке;

4. Обезбиједи да ова препорука буде преведена на званични језик или језике у њиховим земаљама и на начин који сматрају примјереним објављена и представљена локалној и регионалној администрацији;

5. Комитет доноси одлуку да се ранија Препорука бр. Р (81) 18 замијени овом препоруком о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу.

Прилог I

Основни принципи политике подстицања грађана да учествују у процесу демократског одлучивања

1. Гарантовање права грађанима на приступ јасним и потпуним информацијама о различитим питањима која су од интереса за њихову локалну заједницу и права да учествују у доношењу важних одлука које утичу на будућност њихове заједнице.

2. Тражење нових путева за подизање грађанске свијести и одговорности и промовисање културе демократског учешћа грађана у јавном животу и одлучивању, како у заједници тако и у локалној самоуправи.

3. Развијање свијести о припадности заједници и подстицање грађана да преузму одговорност за допринос који дају јавном животу у својој локалној заједници.

4. Уважавање значаја комуникације између јавних служби и грађана и подстицање челника локалне управе да истакну значај учешћа грађана у одлучивању, као и важност пажљивог разматрања захтјева и очекивања грађана да би реаговање на исказане потребе грађана било адекватно.

5. Усвајање свеобухватног приступа питању учешћа грађана у јавном животу, узимајући у обзир и механизме представничке демократије и облике непосредног учешћа грађана у процесу одлучивања и у управљању пословима локалне самоуправе.

6. Избјегавање претјерано крутих рјешења и остављање простора за експериментисање, уз давање предности ширењу компетенција умјесто прописивања правила; у складу с тим осигуравање различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу локалне заједнице, уз могућност комбиновања ових инструмената и прилагођавање њихове примјене конкретним условима средине.

7. Полазиште треба бити засновано на сагледавању ситуације у вези са учешћем грађана у одлучивању на локалном нивоу, утврђивањем референтних тачака и увођењем система за праћење постигнутих промјена да би се идентификовали узроци и позитивних и негативних кретања у учешћу грађана, као и да би ефекти усвојених механизма могли бити измјерени.

8. Омогућавање размјене информација на нивоу земље и са другим државама о томе која су се рјешења у пракси најбоље показала у подстицању учешћа грађана у јавном животу, подржавање спремности локалних самоуправа да једни другима преносе искуства о успјешности појединих метода за обезбјеђивање бољег ангажовања грађана и упознавање јавности у потпуности са свим могућностима које су на располагању грађанима.

9. Посвећивање посебне пажње оним категоријама грађана којима је теже да се активно укључе или који, де факто, остају на маргинама јавног живота у локалној заједници.

10. Прихватање важности равноправне заступљености жена у политици на локалном нивоу.

11. Прихватање чињенице да дјеца и млади представљају потенцијал будућег одрживог развоја локалне заједнице и истицање важности њихове улоге.

12. Прихватање и јачање улоге коју имају асоцијације и групе грађана као кључни партнери у развијању и одржавању културе учешћа грађана у процесима одлучивања и као покретачка снага у практичној примјени демократског процеса одлучивања.

13. Придобијање удружених снага власти на сваком нивоу територијалних јединица, с тим што ће сваки ниво управе бити одговоран за спровођење одговарајућих акција у домену своје надлежности, а у складу са принципом супсидијарности.

Прилог II

Мјере за подстицање и јачање учешћа грађана у јавном животу локалне заједнице

А. Опште мјере

1. Треба утврдити да ли је у овако сложенем и све више глобализованом свијету јавност упозната са тим колико велики значај имају дјеловање и одлучивање на локалном нивоу. У том циљу треба дефинисати кључне функције које локална самоуправа има у окружењу које је стално подложно промјенама.

2. Дати прави значај овим функцијама и утврдити, ако је неопходно, да ли је успостављена таква равнотежа

снага на нивоу земље, регије и локалне самоуправе, да је обезбијеђено довољно простора за локално дјеловање локалне самоуправе и њених изабраних представника чиме ће се добити неопходни подстицаји и мотивација за ангажовање грађана. У том смислу треба искористити сваку могућност за децентрализацију функција, на примјер давањем веће одговорности школама, вртићима и другим дјечјим установама, установама за старе, болницама, домовима здравља, спортско-рекреативним центрима, позориштима, библиотекама итд.

3. Унапређивање грађанског образовања и њихово укључивање у школске и наставне програме као задатак, подизање свијести код грађана о одговорности коју има сваки појединац у демократском друштву, посебно у локалној заједници, било као изабрани представник, руководилац локалне управе, службеник у јавном сектору било као обичан грађанин.

4. Подстицање изабраних представника локалне заједнице и локалних органа власти, свим прихватљивим средствима, укључујући и увођење кодекса понашања који прописује понашање у складу са највишим етичким стандардима и контрола да ли се прописане норме поштују.

5. Увођење веће транспарентности у начин функционисања локалних институција и самоуправе, посебно у домену:

јавности процеса одлучивања (објављивање дневног реда сједница савјета локалне управе и локалних извршних савјета, да састанци савјета локалне управе и његових комисија буду отворени за јавност, резервисано вријеме за питања и одговоре на сједницама, објављивање одлука и записника са сједница итд.);

доступности информација о пословима локалне

самоуправе; сваком грађанину треба обезбиједити приступ информацијама (организовањем информативних центара, јавних база података, коришћењем информационе технологије, поједностављивањем административних процедура, и смањивањем трошкова за прибављање копија докумената итд.);

адекватног информисања јавности о административним тијелима и њиховој организацијској структури, као и информисање грађана на које непосредно утиче неки поступак који је току, о напредовању тог поступка и саопштавање идентитета надлежног лица.

6. Вођење политике веома широких комуникација да би грађанима била пружена прилика за боље разумијевање главних питања од важности за заједницу, као и последица важних политичких одлука које доносе одговарајућа тијела самоуправе, упознавање грађана са могућностима и облицима њиховог учешћа у јавном животу локалне заједнице.

7. Развијање форми микродемократије и у најнасељенијим урбаним центрима и у сеоским срединама да би становништво могло имати већи утицај на локалну средину и комуналне дјелатности у разним областима. Конкретније:

организовање на подопштинском нивоу одговарајућих тијела са изабраним члановима или сачињених од изабраних представника која ће имати савјетодавну и информативну функцију и на која ће евентуално бити пренесена и извршна власт;

отварање на подопштинском нивоу канцеларија локалне самоуправе ради лакшег успостављања контакта између локалних органа власти и грађана;

усвајање интегралног приступа, у свакој области, у

организовању и обезбјеђивању јавних служби које ће се заснивати на спремности да се грађани саслушају и оријентисање на задовољење изражених потреба грађана; подстицање локалног становништва да се укључи – непосредно или преко удружења грађана у креирање и реализацију пројеката који непосредно утичу на њихову околину као што су пројектовање и одржавање зелених површина и игралишта, борба против криминала, увођење служби за подршку или самопомоћ (брига о дјечи, брига о старима итд.).

Б. Мјере за подстицање учешћа грађана на локалним изборима и у систему представничке демократије

1. Провјера функционисања изборног система локалне самоуправе ради утврђивања евентуалних значајних недостатака или бирачких механизма који би одвртели одређене категорије становништва од гласања и сагледавање могућности за отклањање тих недостатака или механизма.

2. Подстицање грађана да учествују на изборима. По потреби могу се водити кампање у циљу информисања грађана о томе како се спроводи гласање и подстицање грађана да се региструју за гласање и упућивање грађана како да користе свој глас на изборима. Информативне кампање усмјерене на одређене категорије становништва такође могу бити добра опција.

3. Провјера регистрованих бирача и броја бирача који су изашли на изборе и утврђивање да ли је дошло до неке промјене општег обрасца или се проблеми јављају код неких категорија или група грађана који показују слабу заинтересованост за гласање на изборима.

4. Разматрање мјера које ће олакшати гласање с обзиром на сложеност и захтјеве савременог начина живота, на примјер:

преиспитивање начина рада бирачких мјеста (број бирачких мјеста, приступачност локације, радно вријеме итд.); увођење нових бирачких опција које би биле боље усклађене са навикама грађана сваке државе чланице (раније гласање, гласање путем поште, гласање електронским путем итд.); увођење одређених облика помоћи (на примјер за хендикепирана или неписмена лица) или других посебних бирачких механизма за одређене категорије бирача (гласање преко опуномоћеника, гласање код куће, у болници, у касарнама или затворима итд.).

5. Када је то потребно, да би се боље оцијенили ефекти предвиђених мјера, могу се претходно урадити пилот-програми ради провјере функционисања нових бирачких механизма.

6. Преиспитивање процедуре за кандидовање кандидата за изборне функције у локалној самоуправи уз разматрање, на примјер следећих питања:

да ли бирачи треба да учествују у процесу кандидовања, на примјер увођењем могућности да се могу предлагати листе независних кандидата или појединачне кандидатуре или давање могућности бирачима да имају један или више гласова које ће додијелити по преференцијалном систему гласања;

да ли бирачима треба омогућити већи утицај на избор или именовање представника извршних органа локалне управе. Ово се може остварити непосредним изборима или референдумом чији је резултат обавезујући за локалну самоуправу или неким другим методима.

7. Преиспитивање појаве вишеструких изборних функција да би се онемогућило да исто лице буде истовремено носилац неколико функција, у случајевима када то онемогућава квалитетно обављање одговарајућих дужности или би могло довести до сукоба интереса.

8. Преиспитивање услова рада изабраних представника да би се установило да ли неки конкретни аспекти у вези са статусом изабраних представника локалне администрације или неки практични механизми у вези са обављањем дужности евентуално онемогућавају бављење политиком. По потреби могу се размотрити мјере којима би се ове препреке отклониле и нарочито да би се изабраним представницима локалне управе омогућило да посвете одговарајуће вријеме обављању својих дужности и да буду растерећени извјесних материјалних ограничења.

В. Мјере за подстицање непосредног учешћа јавности у процесу одлучивања на локалном нивоу и у управљању пословима локалне заједнице

1. Унапређивање дијалога између грађана и изабраних представника локалне самоуправе, упознавање локалних органа власти са различитим техникама комуникације са јавношћу и бројним начинима помоћу којих грађани могу непосредно учествовати у процесу одлучивања. На развијање ове свијести може се утицати путем публикација у виду приручника (на примјер у виду повеље за подстицање учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу), одржавањем конференција или семинара или отварањем ажурне интернет странице да би се позитивни примјери могли представити јавности и процијенити.

2. Упознавање, на основу анкета и расправа, са добрим странама и слабостима различитих инструмената

који се користе за подстицање учешћа грађана у процесу одлучивања, отвореност према иновацијама и експериментисању у успостављању боље комуникације између локалне самоуправе и грађана ради непосреднијег ангажовања јавности у процесима одлучивања на локалном нивоу.

3. Употреба свих расположивих средстава, посебно у домену: нових информационих и комуникацијских технологија и предузимање мјера да би локалне власти и други јавни органи користили (поред традиционалних, али и даље драгоцјених метода, као што су званична обавјештења или службене брошуре) сва расположива савремена средства на плану комуникација (интерактивне интернет странице, вишеканални електронски медији итд.);

примјена већег степена разматрања у процесу одлучивања који се у већој мјери заснивају на разматрању и расправама, односно који подразумевају размјену информација и мишљења, на примјер на јавним састанцима грађана, на зборовима грађана, групама, сатима грађана, чија је улога савјетодавна или предлагачка, округлим столовима, испитивање јавног мњења, анкетама међу потрошачима итд.

4. Увођење нових или, по потреби, побољшање постојећих законских прописа који омогућавају:

петиције/молбе, приједлози и жалбе које подносе грађани савјету локалне самоуправе или локалној администрацији; иницијативе грађана којима се тражи од изабраних органа локалне управе да ријеше питање покренуто у иницијативи, да се грађанима да одговор или да се покрене поступак за расписивање референдума; савјетодавни референдум или референдум у коме се

одлучује о питањима од интереса за локалну заједницу које локалне власти спроводе по властитој иницијативи или на захтјев локалне заједнице;

механизми за укључивање грађана у тијела у којима се одлучује, укључујући и представничка тијела;

механизми за укључивање грађана у управљање (комитети потрошача, заједнички одбори, непосредно управљање грађана у сектору комуналних услуга итд.).

5. Давање већег утицаја грађанима у области планирања на локалном нивоу и уопште у области доношења стратешких и дугорочних одлука, конкретније:

пружити прилику грађанима да се укључе у различите фазе процеса одлучивања у поступку доношења тих одлука, тако што ће се поступак подијелити у више фаза (на примјер уношење у програм, израда нацрта пројеката и алтернативних рјешења, реализација, планирање буџета и финансирања);

приказивање сваке фазе процеса планирања јасним и разумљивим материјалом који ће јавности бити лако доступан, уз примјену, поред конвенционалних средстава (мапе, макете, аудио-визуелни материјал), и других медија из области нових технологија (CD-ROM, DVD, електронске базе докумената доступне јавности).

6. Успостављање систематског механизма за добијање повратних информација од грађана (који ће омогућити да грађани учествују у вредновању и унапређивању рада локалне самоуправе).

7. Непосредно учешће грађана треба имати стварни утицај на процес одлучивања, грађани треба да буду обавијештени о ефектима свог учешћа у одлучивању и треба да виде оипљиве резултате. Ако је учешће грађана

само симболично или је само употријебљено да обезбиједи легитимност унапријед донесеним одлукама, подршка јавности ће у том случају сигурно изостати. Међутим, локална администрација мора поштено наступити пред грађанима када је ријеч о ограничењима непосредног учешћа грађана у процесу одлучивања које им је понуђено да би се избјегла претјерана очекивања грађана, у смислу да је могуће изаћи у сусрет свим могућим интересима, посебно када се одлучује о сукобљеним интересима или о смањењу средстава.

8. Подстицање и потпуно прихватање волонтерског дјеловања које постоји у великом броју локалних заједница, путем субвенција или других облика подршке и помоћи за непрофитне, волонтерске локалне организације, групе грађана итд., или закључивањем уговора или споразума између ових организација и локалних власти, који би се бавили питањима права, очекивања, улога ових страна у заједници и њиховим међусобним односима.

Г. Конкретне мјере за подстицање оних категорија грађана који из различитих разлога мање учествују у јавном животу локалних заједница

1. Редовно прикупљање информација о учешћу различитих категорија грађана у јавном животу и утврђивање да ли су неке категорије, на примјер жене, млади, маргинализоване друштвене групе или неке професионалне групе недовољно заступљене у изабраним тијелима и имају споредну улогу, или уопште немају никакву улогу у изборним процесима или процесима непосредног одлучивања на локалном нивоу.

2. Постављање одређених циљева који треба да буду остварени као пожељни нивои заступљености и/или учешћа

у процесу одлучивања неких група грађана и увођење низа конкретних механизма којима ће се побољшати ниво њиховог ангажовања у јавном животу локалне заједнице. На примјер:

увођење система активне комуникације и информисања за те групе грађана, посебне медијске кампање за подстицање њиховог учешћа у јавном животу (при томе треба имати у виду да се користи језик, медији и стил кампање који су прилагођени потребама сваке од ових група);

увођење посебних институционалних облика за учешће у јавном животу који су, по могућности, припремљени уз консултације са групом или групама грађана чије учешће у јавном животу треба стимулисати (постоји велики број могућности за задовољавање потреба различитих група, као што су различите форме састанака, савјетовања, укључивања);

постављање руководиоца посебно одговорних за рад на питањима од интереса посебних група грађана који ће њихове захтјеве преносити тијелима надлежним за одлучивање, а извјештавати групе грађана о току поступка и о добијеном одговору (позитивном или негативном) на њихове захтјеве.

3. Када су у питању жене посебно треба:

истицати важност равноправне заступљености жена у тијелима надлежним за одлучивање, испитати све механизме који би могли олакшати активно политичко ангажовање жена имајући у виду њихове обавезе према породици и на радном мјесту;

увести систем обавезних или препоручених квота ако за то постоје законске могућности, у вези са најмањим бројем кандидата истог пола који се могу појавити на изборним листама и/или квоте мјеста која су резервисана за жене у савјетима локалне самоуправе, извршним тијелима и

разним комитетима и одборима које формирају институције локалне самоуправе.

4. Када су у питању млади, посебно се треба ангажовати на: развијању такве школе која ће бити заједнички покретач који ће подстицати учествовање младих у јавном животу и пружити едукацију о принципима демократије;

промовисању иницијатива као што су дјечји савјети и савјети младих на нивоу локалне самоуправе као истински корисних форми у едукацији младих у циљу развијања свијести о припадности локалној заједници. Поред тога, ови савјети су и прилика за успостављање дијалога са најмлађим члановима друштва;

подстицању удружења младих и посебно развијати флексибилне форме и структуре за ангажовање младих на локалном нивоу, као што су омладински центри у којима ће до пуног изражаја доћи способност младих да сами осмисле и реализују своје пројекте;

разматрању спуштања старосне границе за гласање или кандидовање на локалним изборима или учествовање на локалним референдумима, консултацијама или иницијативама грађана;

разматрању и разних других врста иницијатива које су предложене у Европској повељи о учешћу младих у јавном животу на локалном и регионалном нивоу, која је усвојена 1992. године на Конгресу локалних и регионалних самоуправа Европе.

5. Посебно, што се тиче странаца, треба подстицати њихово активно учешће у животу локалне заједнице, без икакве дискриминације, уз поштовање одредаба из Конвенције Савјета Европе о учешћу странаца у јавном животу на нивоу локалне заједнице из 1992. године, чак и када одредбе ове конвенције нису правно обавезујуће за државе, механизме који се у њој наводе треба користити као инспирацију.

МОДЕЛ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ЗА ЈАВНЕ СЛУЖБЕНИКЕ

Додатак уз Препоруку бр. Р (2000) 10
Комитета министара земљама чланицама о Кодексу
понашања за јавне службенике

(Усвојио Комитет министара на 106. сједници 11. маја 2000.
године)

Интерпретација и примјена

Члан 1.

- (1) Овај кодекс примјењује се на све јавне службенике.
- (2) Када је у питању овај кодекс под термином јавни службеник подразумијева се лице које је запослено код органа власти.
- (3) Одредбе овог кодекса такође се могу примијенити на лица запослена код приватних организација које се баве пружањем јавних услуга.
- (4) Одредбе овог кодекса не примјењују се на јавно изабране представнике, чланове Владе и запослене у правосуђу.

Члан 2.

- (1) Након ступања на снагу овог кодекса, јавна управа је дужна да обавијести јавне службенике о одредбама Кодекса.
- (2) Кодекс представља дио одредаба које уређују радно ангажовање јавног службеника, од тренутка када он потврди да је обавијештен о томе.
- (3) Сваки јавни службеник има дужност да предузме све неопходне активности да би поштовао одредбе овог кодекса.

Члан 3. Циљ Кодекса

Сврха овог кодекса је да одреди стандарде који се тичу интегритета и дјеловања јавних службеника, да им помогне да одговоре на те стандарде и да обавијести јавност о томе какав рад може очекивати од јавног службеника.

Члан 4. Општи принципи

- (1) Јавни службеник требало би да обавља своје дужности у складу са законом, законским инструкцијама и етичким стандардима који су у вези са његовим дужностима.
- (2) Јавни службеник требало би да се понаша на политички неутралан начин и да не покушава утицати на дјеловање које је у складу са законом, те на доношење одлука јавних власти.

Члан 5.

- (1) Јавни службеник је дужан лојално служи законски конституисаној државној, локалној или регионалној власти.
- (2) Од јавног службеника очекује се да буде поштен, непристрастан, ефикасан, да обавља своје дужности на најбољи могући начин, вјешто, коректно и с разумијевањем, имајући у виду само јавни интерес и релевантне околности случаја.
- (3) Јавни службеник требало би да се с изразима поштовања односи према грађанима којима служи, као и према својим надређенима, колегама и подређеном особљу.

Члан 6.

У обављању својих дужности, јавни службеник не би требало да се понаша као судија да не би нашкодио неком лицу, групи или органу и морао би поштовати права, дужности и одговарајуће интересе свих осталих.

Члан 7.

Приликом доношења одлука, јавни службеник требало би да се понаша праведно и да примјењује своја дискрециона права непристрасно, узимајући у обзир само релевантна питања.

Члан 8.

(1) Јавни службеник не смије дозволити да се његови приватни интереси сукобљавају са његовом јавном улогом. Одговорност јавног службеника је да избјегне сукобе интереса такве врсте; било да су реални – могући било да су очигледни.

(2) Јавни службеник никада не би требало да неоправдано и непозвано користи своју позицију за личне интересе.

Члан 9.

Јавни службеник има дужност да се понаша на начин којим би оправдао повјерење јавности и обезбиједио да интегритет, непристрасност и ефикасност јавне службе буду сачувани и побољшани.

Члан 10.

Јавни службеник је одговоран свом непосредном руководиоцу, по хијерархијском реду надређеном, осим ако није другачије прописано законом.

Члан 11.

Имајући у виду право на приступ службеним информацијама, јавни службеник у оквиру својих дужности мора, на одговарајући и повјерљив начин, третирати све информације и документе с којима дође у везу.

Члан 12. Извјештавање

(1) Јавни службеник који вјерује да се од њега захтијева да дјелује на начин који је незаконит, неодговарајући или неетички, који укључује злоупотребу положаја, или који није у складу са овим кодексом на било који други начин, то треба пријавити, у складу са законом.

(2) Јавни службеник би требало, у складу са законом, да обавјештава надлежне власти уколико свјесно уочи да неки други службеник крши одредбе овог кодекса.

(3) Јавни службеник који је пријавио било шта од горенаведеног, у складу са законом, и који сматра да одговор који је примио не умањује његову забринутост, може то поновно пријавити, у писаној форми, одговарајућем надлежном лицу у јавној служби.

(4) Када питање не може бити ријешено процедурално или жалбама постављеним у законодавству јавне службе, на начин прихватљив за лице које је то пријавило, јавни службеник би требало да спроведе дате законске инструкције.

(5) Јавни службеник би компетентним властима требало да пријави било какав доказ, навод или сумњу у вези са незаконитом криминалном активношћу на коју је наишао обављајући јавну службу. Компетентне власти би требало да спроведу истрагу на основу пријављених чињеница.

(6) Јавна администрација би морала обезбиједити да предрасуде не буду узрок пријављивања било чега од горенаведеног и да јавни службеник, у доброј намјери, пријављује само чињенице и то оне засноване на реалној основи и у доброј намјери.

Члан 13. Сукоб интереса

(1) Сукоб интереса јавља се у ситуацијама у којима јавни службеник има приватни интерес; као што је утицај или појава утицаја, што утиче на непристраност и објективност обављања његових службених дужности.

(2) Приватни интерес јавног службеника укључује било коју врсту користи за њега, његову породицу, блиске рођаке, пријатеље и лица или организације са којима је пословао или још послује или са којима има одређене политичке односе. То такође укључује било коју врсту правне одговорности, било финансијске или цивилне природе, било сваке друге у вези са наведеним.

(3) Пошто је јавни службеник обично једино лице које је свјесно своје ситуације, он има личну одговорност да:

- 1) буде опрезан када су у питању актуелни или потенцијални сукоби интереса;
- 2) предузме мјере ради избјегавања таквог конфликта;
- 3) открије свом руководиоцу било какав сукоб, чим га постане свјестан;
- 4) се повинује коначној одлуци да се повуче из такве ситуације или да се дистанцира од повластице или могуће

користи која проузрокује сукоб.

(4) Када год се од њега тражи да то уради, јавни службеник би се морао изјаснити да ли код њега постоји сукоб интереса.

(5) Свака врста сукоба интереса у вези са кандидатом за јавну службу или новоименованим лицем на положај у јавној служби морала би бити разријешена прије почетка запослења.

Члан 14 Изјашњавање о интересима

Јавни службеник који заузима позицију у којој његови лични или приватни интереси могу бити повријеђени његовим службеним дужностима требало би се, како је то законом одређено, изјаснити о свом ангажману, у редовним временским размацима након тога, и када год се десе промјене у смислу природе и проширивања тих интереса.

Члан 15. Некомпатибилни вањски утицаји

(1) Јавни службеник не треба бити ангажован у некој дјелатности или трансакцији или добити било коју позицију или функцију, плаћену или неплаћену, која је некомпатибилна с обављањем дужности јавног службеника или омета одговарајуће обављање дужности јавног службеника. У случајевима када није потпуно јасно да ли је активност компатибилна, јавни службеник би требало да потражи савјет од свог надређеног.

(2) Као што је прописано законским одредбама, од јавног службеника би се требало захтијевати да обавијести и тражи одобрење свог надређеног у јавној служби за обављање одређених дјелатности, плаћених или неплаћених, или да прихвати одређене позиције или функције изван његовог

запослења у јавној служби.

(3) Јавни службеник би требало да поштује све законске захтјеве да би прихватио чланство или сарадњу са организацијама које би могле ослабити његову позицију и одговарајуће обављање дужности као јавног службеника.

Члан 16.

Политичка или јавна активност

(1) Јавни службеник требало би да се побрине да ниједна од његових политичких активности или укључење у политичке или јавне дебате не штети повјерењу јавности и његових запослених у његове способности у обављању његових дужности на непристрастан и лојалан начин, што је и предмет поштовања основних и конституционалних права.

(2) У обављању својих дужности, јавни службеник не би требало да дозволи да буде искоришћен у ускостраначке политичке сврхе.

(3) Јавни службеник треба да поштује сваку рестрикцију политичке активности законски наметнуту на одређене категорије јавних службеника која произлази из њихове позиције или природе њихових дужности.

Члан 17.

Заштита приватности јавних службеника

Потребно је предузети све неопходне мјере да се обезбиди да приватност јавног службеника буде на одговарајући начин поштована; у вези с тим, декларације сачињене у сврху овог кодекса морају бити чуване на повјерљив начин, осим ако законом није другачије прописано.

Члан 18.

Поклони

(1) Јавни службеник не треба захтијевати нити прихватати поклоне, услуге, гостопримљивост или неку другу корист за себе, своју породицу, блиске рођаке и пријатеље, или лица и организације са којима је пословао или послује и/или има политичке релације које могу утицати или представљати утицај на непристраност са којом јавни службеник испуњава своје обавезе, или може изгледати да је награђен за обављање својих дужности. Ово не укључује конвенционалну гостопримљивост или симболичне поклоне.

(2) Када је јавни службеник у недоумици да ли да прихвати или одбије поклон или гостопримљивост, потребно је да потражи савјет свога надређеног.

Члан 19.

Реакција на неодговарајуће понуде

Уколико је јавном службенику понуђена незаслужена услуга или корист, потребно је предузети сљедеће мјере да би се заштитио:

- 1) одбити незаслужену услугу, нема потребе да је прихвати у сврху доказног материјала;
- 2) покушати идентификовати лице које је понудило услугу;
- 3) избјећи друге контакте, али сазнати разлоге за понуду, могло би бити корисно као доказ;
- 4) уколико поклон не може бити одбијен или враћен шишаоцу, може бити сачуван, али коришћен што је мање могуће;
- 5) уколико је могуће, довести свједока на примјер блиског колегу;
- 6) што прије припремити писмени извјештај о покушају, и

уколико је могуће – извјештај службене природе;
7) пријавити покушај што прије свом надређеном или директно одговарајућим властима;
8) наставити с радним активностима, посебно у вези са питањима о понуди неоправдане услуге.

Члан 20.

Подложност утицају осталих

Јавни службеник не би требало да дозволи да буде или изгледа као у позицији обавезе враћања услуге било коме лицу или органу. Исто тако, његово обављање дужности у службеном опхођењу или приватном животу не би га требало чинити подложним неодговарајућем утицају других људи.

Члан 21.

Злоупотреба службеног положаја

(1) Јавни службеник не би требало да понуди или да било какву повластицу, на било који начин повезану са својом позицијом јавног службеника; осим ако је законски овлашћен за то.

(2) Јавни службеник не би требало да тражи да се изврши утицај у приватне сврхе на било које лице или орган, укључујући остале јавне службенике, уз коришћење његове јавне позиције или уз понуду личне користи.

Члан 22.

Информације у посједу јавних власти

(1) Имајући у виду оквире рада регулисане на основу домаћег закона за приступ информацијама у посједу јавних власти, јавни службеник би требало да открије само информације у складу са правилима и захтјевима примјењивим на власти код којих је био запослен.

(2) Јавном службенику се препоручује да предузме одговарајуће мјере да заштити безбједност и повјерљивост информације за коју је одговоран и које је свјестан.

(3) Јавни службеник не треба тражити приступ информацијама за које није потребно да их посједује. Јавни службеник не би требало на неодговарајући начин да користи информације којима има приступ у оквиру свог запослења.

(4) Јавни службеник има дужност да задржава службене информације које би, у нормалним условима, биле објављене, као и дужност да не обезбиједи информације за које сматра да постоји основана сумња да су лажне и стечене на дезинформацијама.

Члан 23.

Јавни и службени ресурси

У примјени својих дискреционих права, јавни службеник би требало да обезбиједи да особље, али и јавна имовина, објекти, услуге и финансијски ресурси који су му повјерени буду вођени и коришћени на ефикасан, ефикасан и економичан начин. Они не би требало да буду коришћени у личне сврхе, осим у случају када је обезбијеђена дозвола на законит начин.

Члан 24. Провјера интегритета

(1) Јавни службеник који је одговоран за запошљавање, унапређење или оглашавање требало би да обезбиједи да одговарајуће провјере интегритета кандидата буду обезбијеђене на законској основи.

(2) Уколико резултат било какве врсте провјере учини да се јавни службеник осјети несигурним у смислу како да поступи, потребно је да потражи одговарајући савјет.

Члан 25. Одговорност руководиоца

(1) Јавни службеник који надзире друге јавне службенике потребно је да те задатке обавља у складу са смјерницама и компетенцијама јавне власти за коју ради. Требало би да он буде одговоран за акте или пропусте које учине његови запослени, а који нису конзистентни са тим смјерницама и компетенцијама, уколико није предузео разумне мјере захтијеване од лица у његовој позицији да би спријечио такве акте или пропусте.

(2) Јавни службеник који надзире друге јавне службенике требало би да предузме разумне мјере да спријечи корупцију свог особља у вези са службом у којој ради. Ове мјере могу укључивати наглашавање и наметање правила и регулатива, обезбјеђујући одговарајуће образовање или обуку, уз спремност за прихватање назнака финансијских или осталих тешкоћа које могу произаћи из његовог обављања службе, дајући другима примјер одговорности и интегритета.

Члан 26. Напуштање јавне службе

(1) Јавни службеник не би требало да на неодговарајући начин искоришћава јавну функцију за прибављање могућности запослења изван јавне службе.

(2) Јавни службеник не би требало да дозволи да могућност другог запослења за њега креира актуелни, потенцијални или очигледни сукоб интереса. Он би одмах требало да саопшти свом руководиоцу сваку конкретну понуду за запослење која би могла изазвати сукоб интереса. Такође би требало да открије надлежном лицу уколико прихвати било какве понуде за запослење.

(3) У складу са законом, за одговарајући временски период, бивши јавни службеник не би требало да дјелује у име било ког лица или органа по било којем питању по којем је дјеловао или савјетовао у јавној служби, а што би резултирало посебном користи за то лице или орган.

(4) Бивши јавни службеник не би требало да користи или открива било какве повјерљиве информације које сазна као јавни службеник, осим ако је законски овлашћен за то.

(5) Јавни службеник треба да се понаша у складу са законским правилима која су примјенљива на њега, а у вези са прихватањем уговарања о напуштању јавне службе.

Члан 27. Односи са бившим јавним службеницима

Јавни службеник не би требало да бившем јавном службенику пружа преференцијални третман или обезбјеђује привилеговани приступ јавној служби.

Члан 28.

Надгледање овог кодекса и санкције

(1) Овај кодекс издат је по овлашћењу министра или начелника јавне службе. Јавни службеник има дужност да се понаша у складу с овим кодексом и у складу с тим информира се о његовим одредбама и амандманима. Јавни службеник треба тражити савјет од одговарајућих надлежних лица, у ситуацијама када није сигуран како да поступа.

(2) У складу са чланом 2. став 2. одредбе овог кодекса чине дио услова за запошљавање јавног службеника. Свако њихово кршење може резултирати дисциплинском мјером.

(3) Јавни службеник који преговара о условима за запошљавање треба у њих укључити одредбе до степена којима овај кодекс налаже надгледање и формирање дијела тих услова.

(4) Јавни службеник који надгледа или управља радом осталих јавних службеника одговоран је да се извршавају одредбе овог кодекса, као и за предузимање или предлагање одговарајућих дисциплинских мјера за његово евентуално кршење.

(5) Јавна администрација редовно ће ревидирати одредбе овог кодекса.

Текст свих конвенција и споразума, као и одређених додатака, листе са потписима, ратификације и акцесије, придружена права, изјаве и саопштења потписница и страна могу се погледати на енглеском и француском језику, на интернет страници Канцеларије:

<http://conventions.coe.int>

Објашњења већине уговора се објављују у складу са праксом коју је установио Комитет министара Савјета Европе 1965. године. Та објашњења која припрема комитет стручњака

упућених да разраде одређену европску конвенцију или споразум и чије објављивање одобрава Комитет министара треба да помогну у примјени одредаба одређених уговора, иако она сама не чине средства која омогућавају њихово ауторитативно тумачење.

Службене публикације „Европске серије уговора” и објашњења су на продају и могу се добити на енглеском и француском језику од:

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

За додатне информације молимо обратите се:

Канцеларија Савјета/Вијећа Европе у БиХ

Змаја од Босне 11, Зграда РББХ објекат Б
71000 Сарајево, БиХ

Тел: +387 33 957 790, Факс: +387 33 590 447

Е-mail: coe@bih.net.ba

Интернет: www.coe.int

ОЕБС Мисија у Босни и Херцеговини

Фра Анђела Звиздовића 1, УНИТИЦ, зграда А

71000 Сарајево

Босна и Херцеговина

Тел: +387 33 952 100, Факс: +387 33 442 479

Е-mail: oscebih@oscebih.org

Интернет: www.oscebih.org



Савез општина и градова
Републике Српске



Потпоручника Смајића 18
76300 Бијељина



t: 055 220 270
ф: 055 211 885



www.alvrs.com
info@alvrs.com

