



Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi

Nezvanični prevod

HELSINŠKA DEKLARACIJA O REGIONALNOJ SAMOUPRAVI

Ministri prisutni na 13. Sednici konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju u periodu od 27. Do 28. Juna 2002. godine

Razmenivši iskustva i gledišta u vezi sa regionalizacijom regionalnih samouprava, decentralizacijom i sprovođenjem principa subsidijarnosti na prvoj radnoj sednici pod nazivom “Regionalna samouprava i subsidijarnost — evropski modeli i principi”;

Razmenivši stavove o tekstovima na drugoj radnoj sednici pod nazivom “Regionalna samouprava i subsidijarnost — detaljno razmatranje tekstova pripremljenih od strane Upravnog komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR)”;

Razmotrivši, u svetlu završenih priprema, zahtev Komiteta ministara za izražavanjem mišljenja o prirodi instrumenta o regionalnoj samoupravi koji usvaja Savet Evrope;

Imajući u vidu da su mnoge države članice Saveta Evrope ili u procesu reformisanja ili uvođenja regionalne samouprave;

Imajući u vidu da je prisutna velika raznovrsnost modela i oblika regionalne samouprave u Evropi, koja proizilazi iz različitih ustavnih tradicija, kao i društveno-ekonomskih, kulturoloških i geografskih okolnosti karakterističnih za svaku državu;

Imajući u vidu da je moguće, na osnovu rada Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), zraditi skup ključnih koncepata i principa koji su zajednički svim modelima regionalne samouprave;

Svečano izjavljuju da:

1. funkcionalna demokratija predstavlja osnovu za mir, stabilnost, prosperitet i razvoj;
2. je veća decentralizacija i devolucija (prenošenje vlasti na niže nivoe) širom Evrope poslednjih nekoliko decenija doprinela jačanju demokratije, i u državama sa dužom demokratskom tradicijom, ali i u novijim demokratskim državama;
3. proces decentralizacije i devolucije (prenošenja vlasti na niže nivoe) odražava zajedničko uverenje da je privredni razvoj, održivo obnavljanje i kvalitetne javne usluge i potpuno demokratsko učešće moguće efikasnije ostvariti ukoliko državne institucije nisu u prevelikoj meri centralizovane;
4. je na svakoj državi da odluči da li da uspostavi ili ne uspostavi regionalne organe vlasti pošto ih u stvari nemaju sve države;
5. Savet Evrope ima važnu ulogu u unapređivanju i održavanju uspešne demokratije među svim svojim državama članicama, i na nacionalnom i na podržavnom nivou;
6. Savet Evrope predstavlja povlašćeno mesto okupljanja evropskih vlada na kojem one rešavaju pitanja vezana za lokalne i regionalne vlasti i uključuju u dijalog na evropskom nivou sa izabranim predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti zajedno okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE);
7. se uspešno teži ostvarivanju ustavnog cilja Saveta Evrope, odnosno “postizanju većeg jedinstva među članicama s ciljem očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe” uspostavljanjem zajedničkih standarda u oblastima u okviru njegove nadležnosti, što podrazumava demokratsko upravljanje;
8. je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je potpisalo 37 država članica, imala značajan pozitivan uticaj na razvoj lokalne vlasti i demokratije u Evropi;
9. tamo gde ona postoji, regionalna samouprava je deo demokratske uprave i na taj način regionalne vlasti, nakon što su uspostavljene, moraju da zadovolje minimalne standarde demokratskog uređenja, kao i da dobiju zakonske nadležnosti i mogućnost, u ustavnom i zakonskom okviru, da uređuju i vode deo javnih poslova u njihovoj nadležnosti, u interesu svojih građana, a u skladu sa principom subsidijarnosti;
10. Savet Evrope trebalo bi da dalje podstiče razmenu uspešnih primera iz prakse među državama članicama ističući opšte principe utvrđene na osnovu iskustava država članica;
11. Savet Evrope trebalo bi da prihvata i promovise zajedničke principe o regionalnoj samoupravi u okviru evropskog pravnog instrumenta koji uzima u obzir iskustva država članica;

U skladu sa tim potvrđuju da bi takav pravni instrument

12. trebalo da poštuje suverenitet, identitet i slobodu država u određivanju svog unutrašnjeg poretka, pridržavajući se pritom ovih zajedničkih principa;

13. trebalo da bude dovoljno sveobuhvatan kako bi priznavao čitav niz demokratskih oblika regionalne samouprave.

14. trebalo da jasno stavi do znanja da svaka država ima pravo da odluči da li da uspostavi ili ne uspostavi regionalne vlasti;

15. ne bi trebalo da povredi princip jednakosti između lokalnih i regionalnih vlasti u pogledu autonomije, pri čemu je ovaj princip utvrđen ustavom ili zakonom;

16. ne bi trebalo da dovede do stvaranja skale relativnih vrednosti među različitim modelima regionalne autonomije;

17. trebalo da omogući državama određeni stepen izbora kako bi uzele u obzir specifičnosti svog sistema regionalne samouprave;

Imajući u vidu da je pitanje prirode pravnog instrumenta koji se usvaja predmet podeljenih stavova;

Uzevši u obzir da je potrebno dublje razmotriti nekoliko pravnih pitanja kako bi se mogle doneti odluke imajući u vidu sve ono što ukazuje na takav izbor;

Izražavaju mišljenje:

18. da bi Savet Evrope trebalo da usvoji pravni instrument o regionalnoj samoupravi koji

a) je zasnovan na ključnim konceptima i principima već utvrđenim od strane Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR);

b) izričito predviđa da svaka država ima pravo da uspostavi ili ne uspostavi regionalne vlasti;

c) omogućuje državama članica određeni stepen izbora kako bi uzele u obzir specifičnosti svog sistema regionalne samouprave;

d) je kompatibilan sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ECLSG);

Preporučuju komitetu ministara:

19. da razvija i jača rad Saveta Evrope u oblasti demokratije, omogućujući razmenu i unapređivanje iskustava u vezi sa funkcionisanjem regionalne samouprave;

20. da nastavi i unapređuje dijalog na evropskom nivou između vlada i izabраних predstavnika na lokalnom i regionalnom nivou okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE);

21. da pred Upravni komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju postavi zadatke i ciljeve usmerene na izradu raznih vrsta pravnih instrumenata, imajući u vidu predloge predstavljene na Konferenciji, kao i sve bogatija iskustva država članica, i uzimajući u obzir potrebu za postojanjem odgovarajuće veze sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ECLSG).

Dodatak

Ključni koncepti i zajednički principi o regionalnoj samoupravi utvrđeni od strane Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju:

A. Ključni koncepti i principi

1.1. Regionalne vlasti predstavljaju teritorijalne vlasti između centralne vlasti i lokalnih vlasti. Ovo nužno ne podrazumeva hijerarhijski odnos između regionalnih i lokalnih vlasti.

1.2. Regionalna samouprava podrazumeva zakonske nadležnosti i mogućnost regionalnih vlasti, ustavnom i zakonskom okviru, da uređuju i vode deo javnih poslova u svojoj nadležnosti, u interesu svojih građana, a u skladu sa principom subsidijarnosti.

1.3. Tamo gde postoje regionalne vlasti

2. princip regionalne samouprave prihvata se u okviru domaćeg zakonodavstva i/ili ustava kao odgovarajući.

B. Zajednički principi

1. Regionalne nadležnosti

1.1. Regionalne nadležnosti utvrđene su ustavom, statutima regiona ili državnim zakonom.

Regionalne vlasti, u okviru zakona i/ili ustava, imaju potpunu slobodu da pokreću svoje inicijative u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili povereno nekoj drugoj vlasti. Uređivanje i ograničavanje regionalnih nadležnosti temelji se na ustavu i/ili zakonu.

1.2. Regionalne vlasti imaju ovlašćenja da donose odluke, kao i upravna ovlašćenja u oblastima u okviru njihove nadležnosti. Takva ovlašćenja omogućuju usvajanje i sprovođenje politike koja je karakteristična za taj region. Ovlašćenja vezana za donošenje odluka mogu da podrazumevaju zakonodavna ovlašćenja.

1.3. U određene svrhe i u okviru zakona državne vlasti mogu da povere nadležnosti regionalnim vlastima.

1.4. Kada se ovlašćenja prenose ne regionalne vlasti, one imaju slobodu da prilagode njihovo sprovođenje regionalnim uslovima, u okviru utvrđenom ustavom i/ili zakonom.

2. Odnosi sa drugim podržavnim teritorijalnim vlastima

2.1. Odnosi između regionalnih vlasti i drugih podržavnih teritorijalnih vlasti uređeni su u skladu sa principima regionalne samouprave, koji su utvrđeni ovim dokumentom, i lokalne samouprave utvrđenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i principom subsidijarnosti.

2.2. Regionalne vlasti i druge podržavne teritorijalne vlasti mogu, u zakonskom okviru, da definišu svoje međusobne odnose, kao i da međusobno saraduju.

3. Uključivanje u proces donošenja odluka na državnom nivou

3.1. Regionalne vlasti imaju pravo, kao što je to dole navedeno u stavu 3.2 i 3.3 da budu uključene u proces donošenja odluka na državnom nivou koji utiče na njihove nadležnosti, osnovne interese ili obim regionalne samouprave.

3.2. Ovakvo učešće obezbeđuje se putem predstavnika u telima koja donose odluke i/ili putem konsultacija i dijaloga između odgovarajućih državnih i regionalnih vlasti. Gde je to moguće, učešće je takođe moguće obezbediti putem konsultacija i razgovora između državnih vlasti i predstavničkih tela regionalnih vlasti.

3.3. U onoj meri u kojoj je to omogućeno ustavom i/ili zakonom, regionalne vlasti i/ili njihova predstavnička tela zastupljena su ili se konsultuju, putem odgovarajućih tela i/ili procedura, u vezi sa međunarodnim pregovorima na nivou države i sprovođenjem sporazuma koji utiču na njihove nadležnosti ili obim regionalne samouprave.

4. Državni nadzor nad regionalnim vlastima

4.1. Cilj svakog oblika nadzora centralnih državnih vlasti nad regionalnim vlastima obično je samo da obezbedi njihovu usaglašenost sa zakonom. Međutim, nadzor nad sprovođenjem prenesenih ovlašćenja može takođe da podrazumeva ocenu svrsishodnosti.

4.2. Upravni nadzor nad regionalnim vlastima moguće je sprovesti samo u skladu sa takvim procedurama i u takvim slučajevima koji su utvrđeni ustavnim i zakonskim odredbama. Takav nadzor sprovodi se retroaktivno (ex post facto) i preduzimanje bilo kakvih mera mora da bude srazmerno važnosti interesa koji se takvim nadzorom štite.

5. Zaštita regionalne samouprave

5.1. Postojanje regionalnih vlasti može da bude predviđeno ustavom ili one mogu da budu uspostavljene zakonom. Postojanje regiona, čim se uspostave, zagantovano je ustavom i/ili zakonom i moguće ga je ukinuti istim procesom unošenja izmena u ustav i/ili zakon kojim su prethodno uspostavljeni.

5.2. Regionalne vlasti imaju pravo da zatraže pravni lek kako bi obezbedile slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa regionalne samouprave zagantovanih domaćim pravom.

5.3. Regionalne granice se ne menjaju bez prethodnog konsultovanja odgovarajućih regiona. Prethodno konsultovanje može da podrazumeva održavanje referenduma.

6. Pravo na udruživanje i ostale oblike saradnje

Regionalne vlasti imaju pravo da se udružuju i sprovode aktivnosti međuregionalne saradnje u vezi sa pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti i u skladu sa zakonom. Regionalne vlasti mogu takođe da budu članovi međunarodnih organizacija regionalnih vlasti.

7. Spoljni odnosi

7.1. U onoj meri u kojoj to dozvoljava državni i/ili evropski zakon, regionalne vlasti imaju pravo da budu uključene u aktivnosti evropskih institucija ili zastupljene u telima koja su uspostavljena u tu svrhu.

7.2. Regionalne vlasti mogu da saraduju sa teritorijalnim vlastima drugih zemalja u okviru svojih ovlašćenja, a u skladu sa zakonom, međunarodnim obavezama i spoljnom politikom države.

8. Samoorganizovanje regionalnih vlasti

Tamo gde je pravo regiona da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji, uključujući pitanja vezana za statut i institucije predviđeno ustavom ili zakonom, ovo pravo će biti utvrđeno na najsveobuhvatniji mogući način.

9. Regionalna tela

9.1. Regionalne vlasti imaju predstavničku skupštinu. Tamo gde ih predstavničko telo ne sprovodi neposredno, izvršne funkcije se poveravaju osobi ili telu koje mu je odgovorno u skladu sa uslovima i procedurama utvrđenim zakonom. Tamo gde građani neposredno biraju izvršno telo, ono nužno ne mora da bude odgovorno predstavničkoj skupštini, ali bi trebalo da joj podnosi obrazloženja svojih postupaka.

9.2. Regionalne skupštine biraju se neposredno, slobodnim i tajnim glasanjem na osnovu opšteg prava glasa, ili posredno, od strane izabranih predstavnika jedinica lokalne samouprave.

9.3. Uslovi radnog mesta predviđaju da izabrani regionalni predstavnici slobodno obavljaju svoje funkcije. Oni podrazumevaju odgovarajuću finansijsku naknadu i/ili odgovarajuću finansijsku nadoknadu za troškove nastale u obavljanju odgovarajuće funkcije, kao i, gde je to prikladno, potpunu ili delimičnu nadoknadu gubitka zarade ili naknadu za obavljeni rad i odgovarajuću socijalnu zaštitu. Članovi skupštine imaju pravo na slobodno izražavanje tokom zasedanja skupštine. Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju da nisu u skladu sa predstavničkom funkcijom utvrđuju se zakonom.

9.4. Tamo gde je moguće uvođenje sankcija protiv predstavnika izabranih na regionalnom nivou, potrebno je da to bude regulisano zakonom i srazmerno važnosti interesa koji se takvim sankcijama štiti, kao i da podleže sudskoj reviziji. Samo u izuzetnim slučajevima predviđena je suspenzija i otpuštanje.

10. Regionalna administracija

10.1. Regionalne vlasti imaju sopstvenu imovinu, administraciju i zaposlene.

10.2 Regionalne vlasti slobodno odlučuju o unutrašnjoj organizaciji svog administrativnog sistema i tela u zakonski utvrđenom okviru.

10.3. Uslovi rada službenika zaposlenih u regionalnim vlastima u skladu su sa opštim principima državne službe i kao takvi omogućuju zapošljavanje kvalitetnog osoblja na osnovu zasluga i stručnosti. U tom smislu potrebno je obezbediti odgovarajuće mogućnosti za obuku, nadoknadu za rad, kao i mogućnosti za napredovanje.

11. Finansijska sredstva regionalnih vlasti

11.1. Regionalne vlasti raspolažu predviđenim sredstvima koja su srazmerna njihovim nadležnostima i odgovornostima i omogućuju im efikasno sprovođenje tih nadležnosti.

11.2. Regionalne vlasti trebalo bi da slobodno raspolažu svojim sredstvima da bi sprovodile svoje nadležnosti.

11.3. U sprovođenju svojih nadležnosti regionalne vlasti bi trebalo da se naročito oslanjaju na sopstvena sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu. Ova sredstva mogu da uključuju regionalne

poreze, ostale prihode o kojima odlučuju regionalne vlasti, fiksni udeo državnog poreza, nenamenska sredstva državnih i jedinica teritorijalnih vlasti u skladu sa zakonom.

11.4. Potrebno je da finansijski sistemi na osnovu kojih regionalne vlasti raspolažu određenim sredstvima budu u dovoljnoj meri raznovrsni i na visokom nivou kako bi im omogućili da drže korak, u najvećoj mogućoj meri, sa stvarnim rastom troškova obavljanja svojih zadataka.

12. Finansijsko izjednačavanje i prenos sredstava

12.1. Zaštita finansijski slabijih regionalnih vlasti obezbeđuje se putem finansijskih procedura izjednačavanja ili sličnih mera koje su osmišljene kako bi se ispravile posledice nejednake raspodele potencijalnih izvora finansiranja, kao i finansijskog opterećenja koje se njima ublažava. Ovakve procedure i mere ne bi trebalo da za posledicu imaju ograničavanje finansijskih sredstava regionalnih vlasti u toj meri da se spreči slobodno funkcionisanje uprave.

12.2. Prenos finansijskih sredstava regionalnim vlastima uređen je na osnovu prethodno utvrđenih pravila koja su zasnovana na objektivnim kriterijumima u vezi sa regionalnim nadležnostima. Koliko je to moguće, subvencije dodeljene regionalnim vlastima neće biti namenjene finansiranju posebnih projekata.

12.3. Prenos finansijskih sredstava regionalnim vlastima ne ograničava njihovu osnovnu slobodu primene politike slobodnog odlučivanja o sprovođenju svojih nadležnosti.

12.4. Kako bi bile u mogućnosti da finansiraju kapitalna ulaganja, regionalne vlasti moraju da imaju pristup tržištu kapitala u zakonski utvrđenom okviru.