

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

Recommendation 48 (1998)¹ on local and regional democracy in Ukraine

The Congress,
bearing in mind the proposal of the Chamber of Local
Authorities,

1. Welcomes the report on Local and Regional Democracy in Ukraine drawn up by MM Chénard and Bodfish with the assistance of a consultant - the result of several visits to the country, including on the occasion of the municipal and regional elections of 29 March 1998; and the fruit of discussion with associations, institutions and personalities in Ukraine;
2. Recalls that in the Ukraine Constitution, local self-government is defined and protected; that Ukraine has signed and ratified the European Charter of Local Self-Government; and has passed in 1997, general legislation on local administration in the country;
3. Recalls that the ratification of the European Charter of Local Self-Government means that its principles be applied to the activities of all bodies of local self-government in Ukraine;
4. Recalls that the CLRAE Bureau on several occasions since the last plenary session of the CLRAE has discussed the question of local and regional democratic reform in Ukraine, as a result of which several recommendations have already been made to the Ukraine governmental authorities and to delegates of the Ukraine Parliament;
5. Recalls that these recommendations concern principally:
 - a. the need to achieve a better balance between the

1. Debated and approved by the Chamber of Local Authorities on 27 May 1998 and adopted by the Congress on 28 May 1998, 3rd Sitting (see Document CG (5) 6, draft Recommendation presented by Mr A. Chénard and Mr K. Bodfish, Rapporteurs).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5^e Session

Recommandation 48 (1998)¹ sur la démocratie locale et régionale en Ukraine

Le Congrès,
saisi de la proposition de la Chambre des Pouvoirs
Locaux,

1. Se félicite du rapport sur la démocratie locale et régionale en Ukraine établi, avec l'assistance d'un consultant, par MM. Chénard et Bodfish à l'issue de nombreux séjours dans le pays – notamment à l'occasion des élections municipales et régionales du 29 mars 1998 – et de maintes discussions avec des associations, des institutions et des personnalités ukrainiennes;
2. Rappelle que la Constitution ukrainienne définit et protège l'autonomie locale; que l'Ukraine a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale et adopté, en 1997, une loi générale sur l'administration locale dans le pays;
3. Rappelle que la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale signifie que ses principes doivent s'appliquer aux activités de tous les organes de l'autonomie locale en Ukraine;
4. Rappelle néanmoins que depuis la dernière session plénière du CPLRE, le Bureau du CPLRE a examiné, à plusieurs reprises, la question de la réforme de la démocratie locale et régionale en Ukraine, et qu'en conséquence, plusieurs recommandations ont déjà été adressées au Gouvernement ukrainien et aux membres du Parlement Ukrainien;
5. Rappelle que ces recommandations concernent principalement:

1. Discussion et approbation par la Chambre des Pouvoirs Locaux le 27 mai 1998, et adoption par le Congrès le 28 mai 1998, 3^e séance (voir document CG (5) 6, projet de Recommandation présenté par M. A. Chénard et M. K. Bodfish, Rapporteurs).

werable to them in line with Article 3 of the European Charter of Local Self-Government;

b. the equally important democratic reform of ensuring that throughout the country, the elected regional, district and municipal councils have their own administration, responsible and answerable to them; and that, in this respect, the Parliamentary law on territorial administration, currently subject to Presidential veto, be enacted;

c. the importance of respecting and strengthening the Law on the status of elected councillors, which expressly forbids the tenure by Municipal and Regional councillors of positions of responsibility within their own executive administrations;

6. Note therefore that there is consequently a legislative deficit on local self government, falling well short of the list of promised legislative acts given to the CLRAE in September 1997; and a current practice that is not always in conformity with the Charter;

7. Deplores that the recent political climate in Ukraine has been bedevilled by a confrontation between President and Parliament over, inter alia, questions of local and regional democracy, with both parties anxious to assert their prerogatives and supremacy; and with no Constitutional clarity for resolving the impasse;

8. Notes that such a confrontation has given rise to a series of unwelcome and damaging incidents and events, amongst which are:

a. the destitution, in 1997, of the elected Head of the City Council of Kyiv who, despite a judgement of the Supreme Court in January 1998, was unable to resume his functions and still faced sealed offices behind a permanent police guard;

b. A series of alarming incidents in Odessa, particularly during the recent election campaign, arising from a conflict between the local and regional authorities, creating an unsettling and intimidating electoral climate;

9. Welcomes the high voter participation in the recent municipal and regional elections of

subordonnée et responsable envers ces derniers, en conformité avec l'Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. la réforme démocratique tout aussi importante dont l'objectif est de garantir que les conseils régionaux, municipaux et de district élus disposent, dans tout le pays, de leur propre administration responsable envers eux, et qu'à cet égard, la loi sur l'administration territoriale – proposée par le Parlement et actuellement soumise au veto présidentiel – soit adoptée;

c. l'importance du respect et du renforcement de la loi sur le statut des conseillers élus qui interdit expressément aux conseillers municipaux et régionaux d'occuper des postes à responsabilité au sein de leurs propres administrations;

6. Note par conséquent l'existence d'un déficit législatif en matière d'autonomie locale, bien en deçà de la liste des décisions législatives promises au Congrès en 1997, et d'une pratique qui n'est pas toujours conforme à la Charte;

7. Déplore que le climat politique en Ukraine se soit récemment détérioré en raison d'un conflit entre le Président et le Parlement à propos, entre autres, des questions relatives à la démocratie locale et régionale - ces parties souhaitant toutes deux défendre leurs prérogatives et leur suprématie - et l'absence des dispositions constitutionnelles claires permettant de sortir de cette impasse;

8. Constate que cette confrontation a donné lieu à une série d'incidents et d'événements fâcheux et dommageables, parmi lesquels figurent:

a. la destitution, en 1997, du chef élu du conseil municipal de Kyiv qui, malgré un arrêt rendu par la cour suprême en janvier 1998, n'a pu reprendre ses fonctions, ne pouvait toujours pas avoir accès à ses bureaux placés sous scellés et sous une surveillance policière permanente;

b. une série d'incidents alarmants survenus à Odessa, en particulier durant la récente campagne électorale, résultant d'un conflit entre les pouvoirs locaux et régionaux, ces incidents ayant créé un climat électoral marqué par des troubles et des actes d'intimidation;

9. Se félicite du fort taux de participation aux récentes élections municipales et régionales du

10. Regrets, however, that these elections were marred by an electoral campaign characterised, in places, by press censorship and closure; unequal access to media for some candidates; last minute changes to electoral boundaries; uncertainty about direct elections in Kyiv and Sebastopol for the position of Heads of respective Councils;

11. Regrets strongly that after weeks of uncertainty about the direct elections for the Heads of Council in Kyiv and Sebastopol, that they were finally cancelled on the eve of polling by a decision of the Constitutional Court which in the end deprived the citizens of the cities from exercising fully their democratic rights and responsibilities;

12. Considers nonetheless that the results of the elections in the country may bring in their wake some progress on local and regional democracy.

RECOMMENDS TO THE UKRAINE AUTHORITIES THAT:

13. The newly-elected Parliament, as a matter of some urgency, drafts and adopts legislation on local and regional self government which is in line with the principles of the European Charter of Local Self-Government and the Constitution of Ukraine, both of which guarantee self-government to municipalities, districts and regions;

14. The new Parliament seeks, in so doing, to make a clear distinction between the role and spheres of responsibility of different levels of authority.

15. Such legislation should include:

a. a new statute for Kyiv and Sebastopol which clarifies the respective roles of central and local government and particularly ensures that the elected Heads and Councils have their own administration, subordinate and answerable to them in line with article 3, paragraph 2 of the European Charter of Local Self-Government;

b. provision that, throughout this major and sizeable country, the elected regional, district and municipal councils have their own administration responsible and answerable to them, in line with article

10. Regrette toutefois que ces élections aient été troublées par une campagne électorale marquée, dans certaines localités, par la censure et la fermeture de médias, un accès inégal de certains candidats aux médias, des changements de dernière minute dans la délimitation des circonscriptions électorales, des incertitudes quant à l'élection directe des chefs des conseils de Kyiv et de Sébastopol;

11. Regrette vivement qu'après des semaines d'incertitude concernant les élections directes des chefs des conseils de Kyiv et de Sébastopol, ces dernières aient finalement été annulées à la veille du scrutin par une décision de la Cour constitutionnelle, ainsi privant les habitants de ces villes d'un véritable exercice de leurs droits et de leurs devoirs démocratiques;

12. Considère néanmoins que les élections en Ukraine pourront éventuellement faire progresser la démocratie locale et régionale.

RECOMMANDE AUX AUTORITÉS UKRAINIENNES:

13. Que le Parlement nouvellement élu prépare et adopte de toute urgence une législation sur l'autonomie locale et régionale, conformément aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et la Constitution ukrainienne, toutes deux garantissant l'autonomie pour les municipalités, districts et régions;

14. Que le nouveau Parlement ceci faisant fasse une distinction claire entre le rôle et les compétences des différents niveaux de pouvoirs;

15. Que cette législation contienne:

a. un nouveau statut pour Kyiv et Sébastopol permettant de clarifier les rôles respectifs de l'administration centrale et locale, et en particulier de garantir que les chefs et les conseils élus disposent de leur propre administration, subordonnée et responsable à leur égard en conformité avec l'article 3 paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. une disposition prévoyant que, dans tout cet important pays, les conseils régionaux, municipaux et de district élus possèdent leur propre administration responsable envers eux en conformité avec l'article 3, paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie

d. clarification on the question of privatisation and ownership of municipal land and property;

e. strengthening and strict application of the law on the status of elected Councillors so as to ensure that elected Councillors do not hold office in their respective administrations;

16. The Council of Europe be asked to assist in the preparation of the above legislation;

17. The President and Parliament attempt to co-operate in a more satisfactory manner than hitherto, in order to guarantee that the above-mentioned legislation be adopted in the shortest possible time, in order to put an end to the legislative deficit and correspond, in a better manner, to the principles of the European Charter of Local Self-Government signed and ratified by Ukraine.

18. Correct and properly supervised elections be held as soon as possible for the position of Heads of the municipal Councils of Kyiv and Sebastopol in line with current legislation;

19. The examination by the electoral and judicial authorities of alleged irregularities arising during the electoral campaign (intimidation of candidates, kidnapping, murder of an electoral officer, untimely imprisonment of a candidate and sundry acts of violence) and in the course of some of the local and regional elections on the day of 29 March, to be conducted rapidly and the results published;

20. Encouragement be given to foster and strengthen the development of politically independent associations of municipalities in Ukraine;

21. Decisions of the Supreme Court in respect of local and regional government be respected and applied;

Recommends that the Committee of Ministers of the Council of Europe:

22. Includes in its programme of seminars and assistance to Ukraine in 1998 and 1999 as part of the Joint Programme with the European Union, the following subjects:-

a. the role, statute and functions of capital and major cities;

d. une clarification de la question relative aux privatisations et à la propriété des terrains et des biens municipaux;

e. un renforcement et une application stricte de la loi sur le statut des conseillers élus afin d'éviter que ces derniers n'occupent des fonctions dans leurs administrations respectives;

16. Que le Conseil de l'Europe soit invité à contribuer, par son assistance, à la préparation de la législation susmentionnée;

17. Que le Président et le Parlement tentent de coopérer de manière plus satisfaisante qu'auparavant, en vue de garantir que la législation susmentionnée soit adoptée dans le plus court délai possible afin de mettre fin à la lacune législative et corresponde, d'une meilleure façon, aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale signée et ratifiée par l'Ukraine;

18. Que des élections correctes et dûment supervisées en conformité avec la législation actuelle, des chefs des conseils municipaux de Kyiv et de Sébastopol soient organisées dès que possible;

19. Que les autorités électorales et judiciaires examinent rapidement certaines irrégularités alléguées pendant la campagne électorale (l'intimidation de candidats, des enlèvements, l'assassinat d'un chef d'une Commission électorale, l'incarcération d'un candidat et divers actes de violence) dans certaines localités le jour des élections du 29 mars et que les conclusions soient publiées;

20. Que l'on encourage et développe la mise en place d'associations politiquement indépendantes de municipalités en Ukraine;

21. Que les décisions de la Cour suprême en matière d'administration locale et régionale soient respectées et exécutées;

Recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

22. Prévoit dans son programme de séminaires et d'aide à l'Ukraine pour 1998 et 1999 (élaboré dans le cadre d'un programme commun avec l'Union européenne):

a. un séminaire sur le rôle, le statut et les fonctions de la capitale et des principales agglomérations;

23. Enlists the experience and expertise of the CL-RAE in the local and regional democracy component of its monitoring process for existing and applicant countries.

23. Tire profit de l'expérience et de l'expertise du CPLRE dans le cadre de son processus de monitoring de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion.