

EUROPÆISKE CHARTER OM LOKALT SELVSTYRE



Kongressen for Lokale og Regionale
Myndigheder i Europarådet

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Europæiske Charter om lokalt selvstyre

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, January 2021
Printed at the Council of Europe

Indholdsfortegnelse

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder i Europarådet.....	5
Europæiske Charter om lokalt selvstyre	9
Tillægsprotokol til det Europæiske Charter om lokalt selvstyre vedrørende retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender	23
Europæiske Charter om lokalt selvstyre – Forklarende rapport	33

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder i Europarådet

Introduktion

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder er en enestående institution i Europa. Den er ansvarlig for overvågningen af tilstanden af lokalt og regionalt demokrati i Europarådets 47 medlemsstater, og dens væsentligste opgave er at styrke demokratiet på græsrodsniveau og overvåge dets udvikling.

Som led i varetagelsen af denne opgave overvåger Kongressen medlemsstaternes gennemførelse af det Europæiske Charter om lokalt selvstyre, der som det første juridisk bindende instrument blev vedtaget i 1985. Charteret er blevet en mønstertraktat for beskyttelse af lokale og regionale myndigheders rettigheder, herunder retten til selvstyre, retten til at vælge medlemmerne af lokale instanser og til at udøve egne beføjelser, til at have administrative strukturer og økonomiske ressourcer, og til domstolsprøvelse i tilfælde af indblanding fra andre forvaltningsniveauer.

Det forekommer stadig oftere, at lokale og regionale myndigheder henvender sig til Kongressen om situationer, som de anser for at udgøre en trussel mod deres virke. Årsagerne til henvendelserne er mangeartede: Det kan for eksempel være en opfattelse af, at de centrale myndigheder har begået en direkte overtrædelse af en af Charterets bestemmelser ved at

undlade at rådføre sig med lokale og regionale myndigheder i spørgsmål af direkte relevans for dem (artikel 4.6 og 9.6), eller en påstand om, at der ikke er et passende forhold imellem de kompetencer, der er tillagt de lokale myndigheder, og deres økonomiske ressourcer (artikel 9). Henvendelserne kan også dreje sig om indirekte overtrædelser af Charterets ånd. Således kan repræsentanter for lokale myndigheder anmode Kongressen om at se nærmere på en medlemsstats opfyldelse af de forpligtelser, som følger af dens ratificering af Charteret, for eksempel i forbindelse med en reduktion af antallet af kommuner, at udtale sig om en lov der forhindrer et parlaments medarbejdere i at modtage valg til politiske embeder eller om et lovforslag om nedlæggelse af lokalrådene i et lands hovedstad, eller at udtale sig om et forbud mod anvendelse af et mindretalssprog i lokale anliggender. De spørgsmål, som Kongressen bliver bedt om at tage stilling til i forbindelse med Charterets anvendelse, spænder vidt.

Kongressens overvågningsaktiviteter sikrer, at Charteret anvendes korrekt, og på den måde bidrager de til opretholdelsen af et levedygtigt lokalt og regionalt selvstyre i Europa.

Hvordan overvåger Kongressen demokratiet på lokalt og regionalt niveau?

Kongressen

- gennemfører regelmæssige overvågningsbesøg i de 47 medlemsstater
- undersøger udvalgte områder i Charteret
- optræder som observatør ved lokale og regionale valg

Efter overvågningsbesøgene udarbejder Kongressen rapporter, som vedtages af Overvågningsudvalget. Dette udvalg godkender også de henstillinger som efter vedtagelse af Kongressen tilstilles medlemsstaterne.

Kongressen har siden 1995 vedtaget omkring 103 overvågningsrapporter, og der er gennemført mange lovgivningsmæssige reformer i medlemsstaterne. Sidstnævnte også kan ratificere nogle af de bestemmelser i Charteret, som de ikke tiltrådte ved undertegningen, ligesom de kan træffe de nødvendige foranstaltninger til undertegning og/eller ratificering af Charterets Tillægsprotokol om retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender.

Styrkede procedurer giver bedre overvågning

Som led i en reform af Kongressens arbejdsgange blev der i 2010 vedtaget et sæt regler for tilrettelæggelsen af overvågningsprocedurerne (Resolution 307 (2010)). Reglerne blev revideret i 2013 (Resolution 307 (2010) REV2).

For at højne kvaliteten af overvågningen blev det besluttet:

- at gennemføre hyppigere og mere systematiske overvågningsbesøg i lande som har undertegnet og ratificeret Charteret (ca. hvert 5. år), og at indføre stramme og ufravigelige regler for udnævnelsen af ordførere for at sikre fuldstændig uvildighed hos den delegation, der gennemfører overvågningsbesøget.
- at udvide ovenstående proces ved at lade overvågningsbesøget efterfølge af en politisk dialog med de nationale myndigheder, således at parterne i fællesskab kan fremlægge de mest hensigtsmæssige

løsninger på de problemer, som delegationsbesøget afdækkede, og sikre en hurtig og effektiv gennemførelse af Kongressens henstillinger ved anvendelsen af en 'kørevejledning', som tilstilles medlemsstatens regering.

På denne måde bidrager Kongressen til opfyldelsen på lokalt og regionalt niveau af Europarådets grundlæggende målsætning om at styrke demokratiet med udgangspunkt i Charteret for Lokalt Selvstyre og Tillægsprotokollen om retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender.

Europæiske Charter om lokalt selvstyre

Strasbourg, 15.X.1985

De godkendte versioner af teksten til det Europæiske Charter om lokalt selvstyre er dem, der er udviklet på Europarådets officielle sprog, engelsk og fransk. De findes på webstedet for Europarådets traktatkontor. Oversættelser til Europarådets ikke-officielle sprog er udført af hver enkelt medlemsstat efter ratificering af konventionen i de forskellige nationale parlamenter. Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder i Europarådet afviser alt ansvar for kvaliteten af de ikke-officielle versioners oversættelse. Den danske version blev udviklet af de nationale myndigheder i anledning af Danmarks ratificering af det Europæiske Charter om lokalt selvstyre den 3. februar 1988.

Præambel

Europarådets medlemsstater, som har undertegnet denne konvention, er

i betragtning af, at Europarådets mål er at tilvejebringe en fastere enhed mellem dets medlemmer til befæstelse og virkeliggørelse af de idealer og grundsætninger, som er deres fælles arv,

i betragtning af, at en af de måder, på hvilken dette mål skal nås, er gennem aftaler på det administrative område, i betragtning af, at de lokale myndigheder er en af de vigtigste grundpiller i ethvert demokratisk styre,

i betragtning af, at borgernes ret til at deltage i varetagelsen af offentlige anliggender er et af de demokratiske principper, som er fælles for alle Europarådets medlemsstater,

i den overbevisning, at det er på lokalt plan, at denne rettighed kan udøves på den mest direkte måde,

i den overbevisning, at tilstedeværelsen af lokale myndigheder med reelt ansvar kan skabe en forvaltning, som er både effektiv og tæt på borgeren,

i bevistheden om, at beskyttelsen og styrkelsen af lokalt selvstyre i de forskellige europæiske lande er et vigtigt bidrag til opbygningen af et Europa grundlagt på principperne om demokrati og decentralisering af beføjelser,

i forvisning om, at dette forudsætter eksistensen af lokale myndigheder, der har demokratisk valgte besluttende organer og en udstrakt grad af selvbestemmelse med hensyn til deres opgaver, de måder, på hvilke opgaverne varetages, og de midler, der er nødvendige for deres udførelse,

blevet enige om følgende:

Artikel 1

Parterne forpligter sig til at anse sig for bundet af følgende artikler på den måde og i den udstrækning, som er foreskrevet i artikel 12 i denne konvention.

Afsnit I

Artikel 2 – Forfatnings- og lovgivningsmæssigt grundlag for lokalt selvstyre

Princippet om lokalt selvstyre skal anerkendes i den nationale lovgivning og, hvor det er praktisk muligt, i forfatningen.

Artikel 3 – Begrebet lokalt selvstyre

1. Ved lokalt selvstyre forstås lokale myndigheders ret og evne til inden for lovgivningens rammer at styre og forvalte en væsentlig del af de offentlige anliggender på eget ansvar og i den lokale befolknings interesse.
2. Denne ret skal udøves af råd eller forsamlinger, sammensat af medlemmer, som vælges frit ved hemmelig afstemning på grundlag af direkte, lige og almindelig stemmeafgivning og som kan have udøvende organer, der er ansvarlige over for dem. Denne bestemmelse skal ikke på nogen måde begrænse

mulighederne for borgermøder, folkeafstemninger eller anden form for direkte borgerdeltagelse, hvor der er adgang hertil ifølge lov.

Artikel 4 – Det lokale selvstyres omfang

1. De lokale myndigheders grundlæggende beføjelser og ansvar skal være fastlagt i forfatningen eller ved lov. Dette udelukker dog ikke, at der i henhold til andre retskilder henlægges beføjelser og ansvar vedrørende særlige opgaver til lokale myndigheder.

2. Lokale myndigheder skal inden for lovgivningens rammer frit kunne handle på eget initiativ i ethvert anliggende, som ikke falder uden for deres kompetence eller henhører under nogen anden myndighed.

3. Offentlige opgaver skal som udgangspunkt varetages fortrinsvis af de myndigheder, som er tættest på borgeren. Tildelingen af opgaver til en anden myndighed bør ske på grundlag af en vurdering af opgavens omfang og art og krav til effektivitet og økonomi.

4. Beføjelser henlagt til lokale myndigheder skal normalt være fulde og udelte. De må ikke forringes eller begrænses af en anden, central eller regional, myndighed, medmindre dette er hjemlet i lovgivningen.

5. Når centrale eller regionale myndigheder overlader beføjelser til lokale myndigheder, skal de lokale myndigheder så vidt muligt have frihed til at tilpasse udøvelsen af disse beføjelser til de lokale forhold.

6. Lokale myndigheder skal så vidt muligt rådspørges i rette tid og på hensigtsmæssig måde i planlægnings- og beslutningsprocessen vedrørende alle anliggender, der angår dem direkte.

Artikel 5 – Beskyttelse af lokale myndigheders geografiske områder

Ændringer i lokale myndigheders geografiske områder må ikke foretages, uden at de lokale samfund, som ændringerne vedrører, forinden har været rådspurgt, eventuelt ved folkeafstemning, såfremt der er adgang hertil ifølge lov.

Artikel 6 – Hensigtsmæssige administrative strukturer og midler til lokale myndigheders opgaver

1. Når bortses fra mere generelle lovbestemmelser skal lokale myndigheder selv kunne bestemme deres interne administrative struktur med henblik på at tilpasse den til lokale behov og for at sikre en effektiv forvaltning.
2. Arbejdsvilkårene for lokale myndigheders personale skal være således, at de muliggør ansættelse af højt kvalificeret personale på grundlag af faglige kvalifikationer og evner; med henblik herpå skal der sørges for passende løn og uddannelses- og karrieremuligheder.

Artikel 7 – Vilkår for varetagelsen af lokale opgaver

1. Arbejdsvilkår for lokale folkevalgte skal tillade fri udøvelse af disses hverv.

2. Der skal kunne ydes passende økonomisk godtgørelse for udgifter i forbindelse med det pågældende hvervs udførelse samt, hvor det er hensigtsmæssigt, erstatning for tab af indtægter eller arbejdsvederlag og modsvarende sociale ydelser.
3. Funktioner og aktiviteter kan kun findes uforenelige med varetagelsen af et hverv som lokalt valgt, såfremt det er fastlagt ved lov eller grundlæggende retsprincipper.

Artikel 8 – Administrativt tilsyn med lokale myndigheders virksomhed

1. Ethvert administrativt tilsyn med lokale myndigheder må kun udøves på en sådan måde og i sådanne tilfælde, som er fastsat i forfatningen eller ved lov.
2. Ethvert administrativt tilsyn med lokale myndigheders virksomhed skal normalt kun sigte på at sikre overensstemmelse med lovgivningen og med forfatningsmæssige principper. Administrativt tilsyn kan dog udøves som et hensigtsmæssighedstilsyn af højere myndigheder for så vidt angår opgaver, som er overladt til lokale myndigheder.
3. Administrativt tilsyn med lokale myndigheder skal udøves således, at det sikres, at tilsynsmyndighedens indgriben står i rimeligt forhold til betydningen af de interesser, som den skal beskytte.

Artikel 9 – Lokale myndigheders økonomiske midler

1. Lokale myndigheder skal, inden for rammerne af den nationale økonomiske politik, have ret til passende egne

økonomiske midler, som de frit kan råde over ved udøvelsen af deres beføjelser.

2. Lokale myndigheders økonomiske midler skal stå i rimeligt forhold til det ansvar, som er hjemlet i forfatningen eller lovgivningen.

3. I det mindste en del af lokale myndigheders økonomiske midler skal hidrøre fra lokale skatter og afgifter, hvis størrelse de har beføjelse til at fastsætte inden for lovens rammer.

4. De finansieringssystemer, som tildelingen af midler til lokale myndigheder er baseret på, skal være af tilstrækkelig alsidig og fleksibel karakter til at myndighederne, så vidt det er praktisk muligt, bliver i stand til at følge med den reelle udvikling i udgifterne ved udførelsen af deres opgaver.

5. Beskyttelse af økonomisk svagere lokale myndigheder kræver indførelse af økonomiske udligningsordninger eller tilsvarende forholdsregler, som kan udjævne virkningen af den ulige fordeling af mulige finansieringskilder og af de økonomiske byrder, som påhviler dem. Ved sådanne ordninger må det skøn, som de lokale myndigheder kan udøve inden for deres eget ansvarsområde, dog ikke formindskes.

6. Lokale myndigheder skal på passende måde rådspørges i spørgsmål om omfordeling af midler mellem dem.

7. Tilskud til lokale myndigheder må så vidt muligt ikke reserveres til finansiering af bestemte projekter. Ydelse af tilskud må ikke fratage de lokale myndigheder deres grundlæggende frihed til at udøve politisk skøn inden for deres eget kompetenceområde.

8. Lokale myndigheder skal inden for lovgivningens rammer have adgang til det nationale kapitalmarked med henblik på optagelse af lån til investeringsformål.

Artikel 10 – Lokale myndigheders ret til samarbejde

1. Ved varetagelsen af deres opgaver skal lokale myndigheder have ret til at samarbejde og inden for lovgivningens rammer at danne fællesskaber med andre lokale myndigheder med det formål at udføre opgaver af fælles interesse.

2. Lokale myndigheders ret til medlemskab af en sammenslutning med det formål at beskytte og fremme deres fælles interesser og ret til medlemskab af en international sammenslutning af lokale myndigheder skal anerkendes i hver stat.

3. Lokale myndigheder skal have ret til under de betingelser, som måtte være hjemlet i lovgivningen, at samarbejde med tilsvarende myndigheder i andre stater.

Artikel 11 – Retsbeskyttelse af lokalt selvstyre

Lokale myndigheder skal have adgang til en retslig instans for at sikre fri udøvelse af deres beføjelser og respekt for de principper for lokalt selvstyre, som er fastlagt i forfatningen eller national lovgivning i øvrigt.

Afsnit II – Forskellige bestemmelser

Artikel 12 – Forpligtelser

1. Hver part forpligter sig til at anse sig for bundet af mindst tyve stykker i konventionens afsnit I, hvoraf mindst ti skal være udvalgt blandt følgende stykker:

- Artikel 2,
- Artikel 3, stk. 1 og 2,
- Artikel 4, stk. 1, 2 og 4,
- Artikel 5,
- Artikel 7, stk. 1,
- Artikel 8, stk. 2,
- Artikel 9, stk. 1, 2 og 3,
- Artikel 10, stk. 1,
- Artikel 11.

2. Hver kontraherende stat skal ved deponering af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument meddele Europarådets Generalsekretær, hvilke stykker der er udvalgt i henhold til bestemmelserne i stk. 1 i denne artikel.

3. Enhver part kan på et hvilket som helst senere tidspunkt meddele Generalsekretæren at den anser sig for bundet af ethvert stykke i denne konvention, som den ikke allerede har udvalgt i henhold til stk. 1 i denne artikel. Sådanne senere påtagne forpligtelser skal anses som værende en integrerende del af den pågældende parts ratifikation, accept eller godkendelse og skal have samme virkning fra den første dag i den måned, som følger efter udløbet af et tidsrum på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af meddelelsen.

Artikel 13 – Myndigheder omfattet af denne konvention

De principper for lokalt selvstyre, der er indeholdt i denne konvention, finder anvendelse på alle typer af lokale myndigheder inden for den pågældende parts territorium. Hver part kan dog ved deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet angive, hvilke typer af lokale eller regionale myndigheder den ønsker omfattet af eller undtaget fra denne konventions anvendelsesområde. Den kan også inddrage yderligere typer af lokale eller regionale myndigheder under konventionen ved efterfølgende meddelelse til Europarådets Generalsekretær.

Artikel 14 – Meddelelse af oplysninger

Hver part skal til Europarådets Generalsekretær meddele alle relevante oplysninger vedrørende lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som er foretaget af den med henblik på at opfylde denne konventions bestemmelser.

Afsnit III

Artikel 15 – Undertegnelse, ratifikation og ikrafttræden

1. Denne konvention er åben for undertegnelse af Europarådets medlemsstater. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenterne skal deponeres hos Europarådets Generalsekretær.

2. Konventionen træder i kraft den første dag i den måned, som følger efter udløbet af et tidsrum på tre måneder efter den dato, da fire af Europarådets medlemsstater har afgivet tilsagn om at blive forpligtet af konventionen i henhold til stk. 1.

3. For andre medlemsstater, som efterfølgende afgiver tilsagn om at blive forpligtet af konventionen, skal denne træde i kraft den første dag i den måned, som følger efter udløbet af et tidsrum på tre måneder efter datoen for deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet.

Artikel 16 – Territorialklausul

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller ved deponeringen af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument angive hvilket eller hvilke områder der skal være omfattet af denne konvention.

2. Enhver stat kan på et hvilket som helst senere tidspunkt ved en erklæring stilet til Europarådets Generalsekretær udvide denne konventions anvendelse til yderligere at omfatte et hvilket som helst andet i erklæringen angivet område. For så vidt angår et sådant område træder konventionen i kraft den første dag i den måned, som følger efter udløbet af et tidsrum på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af den pågældende erklæring.

3. Enhver erklæring, der er afgivet i henhold til stk. 1 eller 2, kan, for så vidt angår et hvilket som helst område, der er angivet i den pågældende erklæring, tilbagekaldes ved en meddelelse stilet til Generalsekretæren. Tilbagekaldelsen får virkning fra den første dag i den måned, som følger efter udløbet af et

tidsrum på seks måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af den pågældende meddelelse.

Artikel 17 – Opsigelse

1. Enhver part kan når som helst opsigse denne konvention efter udløbet af en periode på fem år fra den dato, da konventionen trådte i kraft for vedkommende part. Europarådets Generalsekretær skal have varsel herom seks måneder forinden. En sådan opsigelse har ingen virkning med hensyn til gyldigheden af konventionen for de andre parter, forudsat at konventionen altid er gældende for mindst fire parter.

2. Enhver part kan i henhold til bestemmelserne i stk. 1 opsigse ethvert stykke i afsnit I i konventionen, som er accepteret af vedkommende part, forudsat at den forbliver bundet af det antal og den art af stykker, som er fastsat i artikel 12, stk. 1. Hvis en part ved opsigelse af et stykke ikke længere opfylder betingelserne i artikel 12, stk. 1, anses parten for tillige at have opsagt konventionen som sådan.

Artikel 18 – Meddelelser

Europarådets Generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater om:

- a enhver undertegnelse,
- b deponeringen af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument,
- c enhver ikrafttrædelsesdato for denne konvention i henhold til artikel 15,

- d enhver meddelelse modtaget i henhold til artikel 12, stk. 2 og 3,
- e enhver meddelelse modtaget i henhold til artikel 13,
- f enhver akt, tilkendegivelse eller meddelelse vedrørende denne konvention.

Til bekræftelse heraf har undertegnede dertil behørigt befuldmægtigede underskrevet denne konvention.

Udfærdiget i Strasbourg den 15. oktober 1985 på engelsk og fransk, hvilke tekster begge har samme gyldighed, i eet eksemplar, som deponeres i Europarådets arkiv. Europarådets Generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter til hver af Europarådets medlemsstater.

**Tillægsprotokol til det Europæiske Charter
om lokalt selvstyre vedrørende retten
til deltagelse i lokale myndigheders
anliggender**

Utrecht, 16.XI.2009

Præambel

Europarådets medlemsstater, som har underskrevet denne tillægsprotokol til charteret om lokalt selvstyre (i det følgende omtalt som »charteret«, ETS nr. 122),

som tager i betragtning, at Europarådets mål er at knytte sine medlemmer tættere sammen med henblik på at værne om og virkeliggøre de idealer og principper, som er deres fælles arv,

som tager i betragtning, at borgernes ret til at deltage i varetagelsen af offentlige anliggender er et af de demokratiske principper, som er fælles for alle Europarådets medlemsstater,

som tager i betragtning, at udviklingen i medlemsstaterne viser hvor afgørende vigtigt dette princip er for lokalt selvstyre,

som tager i betragtning, at det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde et antal supplerende bestemmelser til charteret indeholdende en garanti for retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender,

som noterer sig Europarådets konvention om adgang til offentlige dokumenter, der blev vedtaget af ministerkomitéen d. 27. november 2008,

som tillige noterer sig den erklæring og den handlingsplan, der blev vedtaget på Europarådets tredje topmøde for stats- og regeringschefer (Warszawa d. 16. og 17. maj 2005),

er blevet enige om følgende:

Artikel 1 – Retten til at deltage i lokale myndigheders anliggender

1. Det påhviler medlemsstaterne som parter at sikre, at alle i deres jurisdiktion har ret til at deltage i de lokale myndigheders anliggender.
2. Retten til at deltage i de lokale myndigheders anliggender skal forstås som retten til at søge deltagelse i afgørelsen af eller indflydelse på de lokale myndigheders udøvelse af deres beføjelser og opgaverne i deres ansvarsområder.
3. Adgang til udøvelsen af denne ret skal lettes ved hjælp af lovgivning. Uden at der derved sker urimelig forskelsbehandling af personer eller grupper kan lovgivningen foreskrive særlige foranstaltninger som gælder under forskellige omstændigheder eller for forskellige grupper af personer. I overensstemmelse med partens forfatningsmæssige og/eller internationale forpligtelser kan lovgivningen især foreskrive foranstaltninger som er specifikt begrænset til at gælde for stemmeafgivere.
 - 4.1. Hver part skal anerkende ved lov, at dens statsborgere har ret til at deltage som stemmeafgivere eller kandidater i valg af medlemmer til rådet eller forsamlingen i den lokale jurisdiktion, som de er bosiddende i.
 - 4.2. Det skal tillige anerkendes ved lov, at andre personer har ret til sådan deltagelse i de tilfælde, hvor dette er besluttet af parten i henhold til dennes forfatning, eller hvor dette er i overensstemmelse med den pågældende parts internationale juridiske forpligtelser.

5.1. Alle de formaliteter, betingelser eller begrænsninger som gælder for udøvelsen af retten til at deltage i lokale myndigheders anliggender skal være hjemlet i loven og skal være forenelige med den pågældende parts internationale juridiske forpligtelser.

5.2. Lovgivningen skal foreskrive sådanne formaliteter, betingelser og begrænsninger som er nødvendige for at sikre, at udøvelse af retten til at deltage ikke forringer den etiske integritet og gennemsigtigheden i udøvelsen af de lokale myndigheders beføjelser og opgaver.

5.3. Alle andre former for formaliteter, betingelser og begrænsninger skal være nødvendiggjort af hensynet til det effektive politiske demokratis funktionsdygtighed, opretholdelsen af den offentlige sikkerhed i et demokratisk samfund eller den pågældende parts opfyldelse af sine internationale juridiske forpligtelser.

Artikel 2 – Gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende retten til deltagelse

1. Parterne skal træffe alle de foranstaltninger som er nødvendige for at muliggøre udøvelse af retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender.

2. Foranstaltningerne vedrørende udøvelse af retten til deltagelse omfatter:

- i. at give de lokale myndigheder mulighed for at tilbyde, fremme og lette udøvelsen af den ret til deltagelse som er beskrevet i denne protokol,

- ii. at sikre etableringen af:
 - a procedurer til inddragelse af borgere, for eksempel i form af samråd, lokale afstemninger og andragender og, for lokale jurisdiktioner med mange indbyggere og/eller et stort geografisk territorium, foranstaltninger til inddragelse af borgerne i borgernes eget nærområde,
 - b procedurer for adgang til officielle dokumenter som er i de lokale myndigheders besiddelse, i overensstemmelse med partens forfatning og internationale juridiske forpligtelser,
 - c foranstaltninger til opfyldelse af behovene hos grupper af personer for hvem særlige omstændigheder vanskeliggør deltagelse, og
 - d systemer og procedurer til at behandle og reagere på klager og forslag vedrørende den måde, de lokale myndigheder fungerer på, og deres levering af ydelser til borgerne.
 - iii. at opfordre til anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologier i aktiviteter til fremme af udøvelse, og ved selve udøvelsen, af retten til deltagelse således som beskrevet i denne protokol.
3. Procedurene, foranstaltningerne og systemerne kan være forskellige for forskellige typer af lokale myndigheder, alt efter deres størrelse og kompetencer.
 4. Planlægningen af, og beslutningsprocesserne vedrørende, de foranstaltninger der skal iværksættes for at muliggøre udøvelse af retten til deltagelse i lokale myndigheders

anliggender skal i videst muligt omfang foregå under inddragelse af de lokale myndigheder på passende tidspunkter og på behørig vis.

Artikel 3 – Myndigheder omfattet af denne protokol

Denne protokol er gældende for alle typer af lokale myndigheder inden for den pågældende parts geografiske territorium. Den enkelte stat kan dog ved deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet angive, hvilke typer af lokale eller regionale myndigheder som den ønsker omfattet af eller undtaget fra denne protokols anvendelsesområde. Den kan også inddrage yderligere typer af lokale eller regionale myndigheder under protokollen ved efterfølgende meddelelse til Europarådets generalsekretær.

Artikel 4 – Territorialklausul

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller deponeringen af sit ratifikations-, accept-, eller godkendelsesinstrument angive, hvilket eller hvilke områder der skal være omfattet af denne protokol.
2. Enhver part kan på et hvilket som helst senere tidspunkt ved en erklæring stilet til Europarådets generalsekretær udvide denne protokols anvendelsesområde til yderligere at omfatte et hvilket som helst andet i erklæringen angivet område. For så vidt angår et sådant område træder protokollen i kraft den første dag i den måned som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af den pågældende erklæring.

3. Enhver erklæring afgivet i henhold til stk. 1 eller 2 kan, for så vidt angår et hvilket som helst område der er angivet i den pågældende erklæring, tilbagekaldes ved en meddelelse stilet til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen får virkning fra den første dag i den måned som følger efter udløbet af en periode på seks måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af den pågældende meddelelse.

Artikel 5 – Undertegnelse og ikrafttræden

1. Denne protokol er åben for undertegnelse af de af Europarådets medlemsstater der har undertegnet charteret. Protokollen kan ratificeres, accepteres eller godkendes. Europarådets medlemsstater kan ikke ratificere, acceptere eller godkende denne protokol medmindre de samtidigt eller på et tidligere tidspunkt har ratificeret, accepteret eller godkendt charteret. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.

2. Denne protokol træder i kraft på førstedagen i den måned der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato hvor otte af Europarådets medlemsstater har givet samtykke til at blive bundet af protokollen i overensstemmelse med bestemmelserne i stk. 1.

3. For medlemsstater som efterfølgende giver tilsagn om at blive bundet af protokollen, træder denne i kraft på førstedagen i den måned som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet.

Artikel 6 – Opsigelse

1. Enhver part kan når som helst opsigte denne protokol ved meddelelse herom stilet til Europarådets generalsekretær.

2. En sådan opsigelse træder i kraft på førstedagen i den måned som følger efter udløbet af en periode på seks måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af den pågældende meddelelse.

Artikel 7 – Meddelelser

Europarådets generalsekretær skal give medlemsstaterne meddelelse om:

- a enhver undertegnelse,
- b deponering af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument,
- c enhver dato for nærværende protokols ikrafttræden i henhold til artikel 5,
- d enhver tilkendegivelse modtaget i henhold til bestemmelserne i artikel 3,
- e enhver anden handling, tilkendegivelse eller meddelelse i forbindelse med denne protokol.

Til bekræftelse heraf har undertegnede, som er behørigt bemyndigede dertil, underskrevet denne protokol.

Udfærdiget i Utrecht d. 16. november 2009 på engelsk og fransk, idet begge tekster skal have samme gyldighed, i ét eksemplar som skal deponeres i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekretær foranlediger fremsendelse af bekræftede genparter til hver af Europarådets medlemsstater.

Europæiske Charter om lokalt selvstyre

Forklarende rapport

I. Det Europæiske Charter om lokalt selvstyre er udfærdiget af et udvalg bestående af regeringsekspertes og nedsat af Europarådet under styringskomiteen for regionale og kommunale anliggender. Dokumentet tager udgangspunkt i et udkast foreslået af det stående udvalg for lokale og regionale myndigheder i Europa og blev åbnet for undertegnelse som konvention af Europarådets medlemsstater d. 15. oktober 1985.

II. Denne publikation gengiver teksten fra den forklarende rapport, som blev udarbejdet på grundlag af komiteens drøftelser og derefter fremlagt for Europarådets ministerkomite. Rapporten har ikke karakter af et instrument med en autoritativ fortolkning af charterets tekst, men kan lette forståelsen af dets bestemmelser.

III. Publikationen indeholder tillige teksten til det Europæiske Charter om lokalt selvstyre.

Forklarende Rapport

A. Charterets tilblivelse

Det Europæiske Charter om lokalt selvstyre udgør kulminationen på en række initiativer og mange års drøftelser i Europarådet.

Kredse af lokale myndigheder har længe næret ønske om at beskytte og styrke lokal selvbestemmelse i Europa ved hjælp af et dokument indeholdende en redegørelse for de principper, som støttes af alle demokratiske stater i Europa. Samtidigt stod det tidligt klart, at en sådan tekst burde sigte mod at sikre efterlevelse af disse principper hos de parter, hvis handlinger primært står for skud i ethvert forsvar for lokal selvbestemmelse, nemlig regeringerne.

Som vogter af menneskerettighederne og fortaler for grundsætningerne om demokratisk styre var Europarådet en oplagt ramme indenfor hvilken et sådant dokument kunne udarbejdes og vedtages, især fordi Europarådet allerede i 1957 markerede sin anerkendelse af lokale myndigheders vigtige rolle ved at oprette et repræsentativt organ for dem på europæisk niveau. Dette organ blev senere til det stående udvalg for lokale og regionale myndigheder i Europa (CLRAE).¹

Det var da også CLRAE som i resolution nr. 64 (1968) fremsatte et forslag til principerklæring om lokalt selvbestemmelse med en opfordring til Europarådets ministerkomite om at vedtage den. Initiativet blev støttet af den rådgivende

1. Med virkning fra d. 14. januar 1994 blev det stående udvalg omdannet til kongressen af lokale og regionale myndigheder i Europa (CLRAE) i erkendelse af dets politiske betydning.

forsamling, som i henstilling nr. 615 (1970) fremlagde en tekst for ministerkomiteen som lå tæt op ad Claes tekst, og som var udarbejdet af de to organer i fællesskab. Forslaget var dog for generelt og omfattende til at kunne danne grundlag for konkret handling.

På den baggrund valgte CLRAE at gå mere fleksibelt til værks, da udvalget udarbejdede et nyt initiativ, som blev fremlagt i 1981, idet man dog indtog det standpunkt, at det i betragtning af vigtigheden af lokal selvbestemmelse og arten af de trusler, som den står over for, ikke ville være rimeligt med en principklæring, som udelukkende var af ikke-bindende karakter. Istedet skulle regeringerne anmodes om at afgive bindende tilsagn. Et sådant system ville kræve en indbygget fleksibilitet for at tage højde for forskellene imellem de enkelte landes forfatningsmæssige bestemmelser og administrative traditioner, og den skulle opnås ikke ved en overdreven udvanding af de krav, der var indeholdt i de nye instrumenter, men ved at tillade regeringerne en vis valgfrihed i forbindelse med de bestemmelser, som de ville betragte sig som bundet af.

Som konsekvens af disse overvejelser fremlagde CLRAE i 1981 resolution nr. 126 for ministerkomiteen indeholdende et udkast til et europæisk charter om lokalt selvstyre og anmodning om dokumentets vedtagelse med status af europæisk konvention.

Ministerkomiteen besluttede at oversende CLRAEs forslag til styringskomiteen for regionale og lokale anliggender (CDRM) med henblik på en drøftelse på d. 5. konference for europæiske ministre med ansvar for lokalstyre (Lugano, d. 5.-7. oktober 1982). I konklusionerne fra mødet i Lugano stod der bl.a., at ministrene.

“...anser, at dette udkast til charter udgør et vigtigt skridt

i retning mod en definition af principperne for lokal selvbestemmelse, idet nogle ministre dog gav udtryk for forbehold dels med hensyn til behovet for et charter i form af en bindende konvention, dels med hensyn til visse aspekter af charterets indhold, anmoder Europarådets ministerkomite om at bede styringskomiteen for regionale og kommunale anliggender (CDRM) i samarbejde med konferencen af lokale og regionale myndigheder i Europa foretage de nødvendige ændringer i udkastet til et europæisk charter om lokalt selvstyre i overensstemmelse med de på konferencen fremsatte bemærkninger til dokumentets form og indhold, således at det kan forelægges til godkendelse på næste ministerkonference...".

Ministerkomiteen efterkom anmodningen, og CDRM foretog derefter en grundig gennemgang af udkastet til charter. I overensstemmelse med konklusionerne fra Lugano-konferencen blev repræsentanter for CLRAE indbudt til at deltage i arbejdet.

Efter CDRMs gennemgang af udkastet blev den nye tekst endeligt fremlagt for den 6. konference af europæiske ministre med ansvar for lokalstyre på et møde i Rom d. 6. - 8. november 1984. Efter at have behandlet teksten gav ministrene udtryk for enstemmig støtte til de deri indeholdte principper. Med hensyn til charterets juridiske status mente et flertal af ministrene, at dokumentet skulle have status af konvention.

I lyset af udtalelserne fra den rådgivende forsamling og ministerkonferencen i Rom vedtog ministerkomiteen således det Europæiske Charter om lokalt selvstyre i form af en konvention i juni 1985. Som anerkendelse af at initiativet til charteret oprindeligt kom fra det stående udvalg af lokale

og regionale myndigheder i Europa blev det besluttet, at konventionen skulle åbnes for undertegnelse d. 15. oktober 1985 i forbindelse med afholdelsen af CLRAEs 20. plenarforsamling.

B. Generelle bemærkninger

Det Europæiske Charter om lokalt selvstyre har til formål at kompensere for manglen på fælles europæiske normer for måling og beskyttelse af de rettigheder der er tildelt lokale myndigheder, som er tættest på borgerne og giver dem mulighed for reelt at deltage i beslutningsprocessen vedrørende anliggender, der påvirker dem i deres hverdag.

Charteret forpligter de kontraherende parter til at overholde et antal grundlæggende regler der garanterer de lokale myndigheders politiske, administrative og økonomiske uafhængighed. Charteret er således en afspejling af, at der på europæisk plan er politisk vilje til på alle niveauer af territorial forvaltning at give praktisk udtryk for de principper, som Europarådet har forsvaret siden sin stiftelse, fordi det betragter det som sin opgave at optræde som Europas demokratiske samvittighed og forsvare menneskerettighederne i ordets bredeste forstand. Faktisk kan man sige, at Europarådet giver konkret form til overbevisningen om, at det er på den grad af selvstyre der er tillagt de lokale myndigheder at ægte demokrati skal måles.

Charteret falder i tre afsnit: Det første afsnit indeholder de materielle bestemmelser, der fastlægger principperne for lokalt selvstyre. Her redegøres for behovet for et forfatningsmæssigt og retsligt grundlag for lokalt selvstyre; begrebet defineres og der udstikkes principper for arten og omfanget af de beføjelser,

som tillægges de lokale myndigheder. Herefter følger nogle artikler om beskyttelse af de lokale myndigheders territorium; de sikres selvbestemmelse i forhold til deres administrative strukturer og adgang til kompetente medarbejdere, og vilkårene for personer valgt til offentlige embeder defineres. To store artikler har til formål at begrænse det administrative tilsyn med lokale myndigheders aktiviteter og sikre, at de stilles tilstrækkelige økonomiske ressourcer til rådighed på betingelser, som ikke indskrænker deres grundlæggende selvbestemmelse. Resten af bestemmelserne i første afsnit omhandler de lokale myndigheders ret til at samarbejde og indgå i sammenslutninger, og beskyttelsen af lokalt selvstyre i form af klageadgang til en retslig instans.

Afsnit II indeholder forskellige bestemmelser vedrørende omfanget af de forpligtelser, som de kontraherende parter påtager sig. I overensstemmelse med hensigten om at sikre en realistisk balance imellem beskyttelsen af væsentlige principper og den fleksibilitet, der er nødvendig for at tage højde for de juridiske og institutionelle særkender i de forskellige medlemsstater, har de kontraherende parter mulighed for specifikt at fravælge visse af de bestemmelser i charteret, som de er bundet af. Der er således tale om et kompromis imellem på den ene side en anerkendelse af den omstændighed, at lokalt selvstyre påvirker selve statens struktur og organisation, hvilket især ligger regeringen på sinde, og på den anden side hensigten om at beskytte et minimum af grundlæggende principper, som bør respekteres af ethvert demokratisk system. Herudover har parterne mulighed for efterfølgende at afgive yderligere tilsagn i takt med at relevante forhindringer ryddes af vejen.

Som udgangspunkt gælder de principper for lokalt selvstyre som er indeholdt i charteret for alle niveauer eller typer af lokale myndigheder i den enkelte medlemsstat, og altså således også - med de nødvendige forandringer - for territoriale myndigheder på regionalt niveau. Imidlertid har parterne mulighed for at undtage visse typer myndigheder fra charterets anvendelsesområde, når særlige omstændigheder gør sig gældende.

Charteret foreskriver ikke etableringen af et institutionaliseret system til overvågning af dets efterlevelse, men parterne er underlagt et krav om indberetning af alle relevante oplysninger om lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger som træffes med henblik på overholdelse af charterets bestemmelser. Faktisk var der overvejelser om et internationalt overvågningssystem i lighed med det, der er etableret for det europæiske sociale charter, men man mente at det ville være muligt at klare sig uden et komplekst overvågningssystem i betragtning af, at CLRAE i Europarådet har direkte adgang til ministerkomiteen, hvilket sikrer tilstrækkelig politisk kontrol med parternes opfyldelse af charterets krav.

Det sidste afsnit indeholder afsluttende bestemmelser magen til dem, der sædvanligvis er indeholdt i et charter udarbejdet inden for rammerne af Europarådet.

Det Europæiske Charter om lokalt selvstyre er det første multilaterale juridiske instrument, der definerer og beskytter principperne for lokal selvbestemmelse, som er en af demokratiets søjler, og det er præcis disse søjler som Europarådet har til opgave at forsvare og udvikle. Håbet er,

at charteret vil yde et væsentligt bidrag til beskyttelsen og styrkelsen af de fælles europæiske værdier.

C. Bemærkninger til charterets bestemmelser

Præambel

I præambelen giver mulighed for at beskrive de grundlæggende præmisser for charteret. De er i al væsentlighed:

- det vigtige bidrag som lokalt selvstyre yder til demokrati, effektiv forvaltning og decentralisering af magten,
- den vigtige rolle som lokale myndigheder spiller i opbygningen af Europa,
- behovet for at lokale myndigheder har demokratisk forankring og har udbredt selvbestemmelse.

Artikel 1

Artikel 1 udtrykker parternes generelle tilsagn om at overholde de principper for lokalt selvstyre som fastslås i charterets første afsnit (artikel 2-11) i det omfang det er foreskrevet i artikel 12.

Artikel 2

Denne artikel foreskriver, at princippet om lokalt selvstyre skal være hjemlet ved skriftlig lov.

I betragtning af dette principps afgørende betydning anses det for ønskeligt at det indarbejdes i den grundlæggende tekst der foreskriver de organisatoriske rammer for den enkelte stat - med andre ord forfatningen. Imidlertid erkendte man, at der er lande hvor proceduren for forfatningsændringer kræver støtte af et særligt flertal i den lovgivende forsamling eller støtte fra hele

befolkningen i en folkeafstemning, hvorfor de muligvis ikke kan give tilsagn om at rodfæste princippet om lokalt selvstyre i forfatningen. Man erkendte også, at lande som ikke har en skriftlig forfatning, og hvor forfatningen istedet skal søges i forskellige dokumenter og kilder, kan have særlige problemer eller endog være ude af stand til at afgive et sådant tilsagn.

Samtidigt er der den omstændighed, at de lokale myndigheder i føderale lande kan være underlagt regulering fra de fødererede stater snarere end fra den centrale føderale regering. For føderale stater vil dette charter ikke på nogen måde påvirke fordelingen af beføjelser og ansvarsområder imellem den føderale stat og de fødererede stater.

Artikel 3

Denne artikel fastlægger de væsentligste kendetegn for lokalt selvstyre, således som de skal forstås i sammenhæng med charteret.

Stk. 1

Begrebet "evne" afspejler ideen om, at den juridiske ret til at regulere og administrere visse offentlige anliggender skal ledsages af midlerne til at kunne gøre det på effektiv vis. Tilføjes "inden for lovgivningens rammer" er en erkendelse af, at denne ret og evne kan defineres mere nøjagtigt ved hjælp af lovgivning.

"På eget ansvar" er en understregning af, at lokale myndigheder ikke bør henvises til kun at spille rollen som repræsentanter for højere myndigheder.

Det er ikke muligt at give en nøjagtig beskrivelse af, hvilke anliggender de lokale myndigheder bør have ret til at

regulere og administrere. Udtryk som "lokale anliggender" og "egne anliggender" blev forkastet som værende for vage og vanskelige at fortolke. Medlemsstaterne har vidt forskellige traditioner for hvilke anliggender, der anses for at være de lokale myndigheders enemærker. I virkeligheden har de fleste anliggender konsekvenser såvel lokalt som nationalt, og ansvaret for dem kan være placeret forskelligt fra land til land og også over tid, ligesom det endda kan være fordelt på forskellige regeringsniveauer. Hvis de lokale myndigheder kun får overdraget varetagelsen af anliggender, som ikke har videre konsekvenser, er der risiko for at de henvises til at spille en perifer rolle. På den anden side anerkendes det, at landene ønsker at visse funktioner, herunder det nationale forsvar, skal være forbeholdt den centrale regering. Det er hensigten med charteret, at de lokale myndigheder bør tildeles en bred vifte af ansvarsområder som kan varetages på lokalt niveau. Definitionen af disse ansvarsområder er emnet for artikel 4.

Stk. 2

De tillagte selvstyretterigheder skal varetages af myndigheder med en demokratisk baseret struktur. Dette princip er i tråd med den betydning, som Europarådet tillægger demokratiske styreformer.

Normalt medfører disse rettigheder etableringen af en repræsentativ forsamling med eller uden underordnede udførende organer, men der er også mulighed for direkte demokrati, hvor dette er hjemlet ved lov.

Artikel 4

Som anført ovenfor i bemærkningerne til artikel 3, er det hverken muligt eller hensigtsmæssigt at opstille en udtømmende liste

over de beføjelser og ansvarsområder, som bør tillægges de lokale myndigheder over hele Europa. Imidlertid fastslår denne artikel hvilke generelle principper der bør gælde for lokale myndigheders ansvarsområder og arten af deres beføjelser.

Stk. 1

Eftersom arten af de lokale myndigheders ansvarsområder er afgørende for virkeliggørelsen af lokalt selvstyre, er det for at skabe såvel klarhed som juridisk sikkerhed mest hensigtsmæssigt at overdragelsen af grundlæggende opgaver til lokale myndigheder ikke sker ad hoc, men er tilstrækkeligt rodfæstet i lovgivningen. Normalt bør opgaver overdrages med hjemmel i forfatningen eller lovgivningen, men til trods for anvendelsen af ordet 'lov' i dette stykke erkendes det, at det i visse lande kan være ønskeligt af effektivitetshensyn at gøre det muligt for parlamentet at uddelegere beføjelser og tildele visse konkrete opgaver, især i forbindelse med detaljer eller anliggender der skal gennemføres som følge af direktiver fra den Europæiske Union, når blot parlamentet bevarer tilstrækkelige beføjelser vedrørende tilsyn med udøvelsen af de uddelegerede beføjelser. Samtidigt gælder en undtagelse for den Europæiske Unions medlemsstater i de tilfælde hvor en fællesskabsforordning (som i henhold til artikel 189 i Romtraktaten er direkte gældende) kan foreskrive anvendelsen af en konkret foranstaltning på et givet administrativt niveau.

Stk. 2

Udover de opgaver som ved lov er tillagt konkrete myndighedsniveauer, kan der opstå andre behov eller muligheder for, at et offentligt organ skrider til handling. Når en sådan handling har konsekvenser på lokalt niveau og ikke

er udelukket fra den generelle kompetenceoverdragelse i de fleste medlemsstater, er det vigtigt for opfattelsen af de lokale myndigheder som politiske enheder der selvstændigt kan handle til fremme af indbyggernes generelle velfærd, at de har ret til at tage egne initiativer i sådanne sammenhænge. Dog kan de generelle regler i medfør af hvilke de handler i sådanne situationer være fastsat ved lov. I visse medlemsstater må de lokale myndigheder imidlertid kunne påberåbe sig lovfæstet bemyndigelse for deres handlinger. Et sådant system vil gøre det muligt for de lokale myndigheder udover de konkrete ansvarsområder i vidt omfang at udøve skøn, hvorfor det er omfattet af artikel 4, stk. 2.

Stk. 3

I dette stykke udtrykkes det generelle princip, at varetagelsen af offentlige opgaver bør decentraliseres. Dette princip er blevet udtrykt ved flere lejligheder inden for rammerne af Europarådet, især i konklusionerne fra Lissabon-konferencen for de europæiske ministre med ansvar for lokalstyre i 1977. Det medfører, at medmindre en opgave har et sådant omfang eller en sådan karakter, at den kræver varetagelse inden for et større geografisk territorium, eller der gælder overordnede hensyn til effektivitet eller økonomi, bør den overlades til det mest lokale regeringsniveau.

Der kan dog ikke ud af denne bestemmelse udledes et krav om, at funktioner systematisk skal decentraliseres til lokale myndigheder som på grund af deres type og størrelse kun kan varetage begrænsede opgaver.

Stk. 4

Dette stykke beskæftiger sig med problemet med overlappende ansvarsområder. For at skabe klarhed og forhindre enhver tendens til en fremskridende udvanding af ansvar, bør beføjelser som udgangspunkt være fulde og eksklusive. Inden for visse områder vil det dog være nødvendigt at flere forskellige myndighedsniveauer foretager supplerende handlinger, og i sådanne tilfælde er det vigtigt at have klare lovfæstede retningslinjer for den indgriben, der sker fra centrale eller regionale myndigheder.

Stk. 5

På grund af deres administrative struktur og indgående kendskab til lokale forhold kan det være hensigtsmæssigt at lade de lokale myndigheder udføre visse funktioner som myndigheder på et højere niveau har det endelige ansvar for. For at undgå at en sådan uddelegering unødigt krænker den lokale myndigheds selvstændighed, er det dog vigtigt at sidstnævnte i sin varetagelse af de uddelegerede beføjelser i videst muligt omfang får lejlighed til at tage højde for lokale forhold. Det erkendes imidlertid også, at der for visse funktioner, herunder udstedelsen af identitetspapirer, er behov for ensartede regler som måske ikke levner plads til et lokalt skøn.

Stk. 6

Hvor stk. 1 til 5 omhandler anliggender som falder inden for de lokale myndigheders ansvarsområde, drejer stk. 6 sig om anliggender både inden for og uden for dette ansvarsområde, og som berører de lokale myndigheder i særlig grad. Det anføres, at der ved valget af såvel fremgangsmåde som

tidspunkt for samråd skal gives de lokale myndigheder en reel chance for at udøve indflydelse, samtidigt med at det erkendes, at kravet om samråd under særlige omstændigheder må vige, især i hastesager. Samråd bør foregå direkte med den eller de berørte myndigheder eller, hvis der er flere myndigheder involveret, indirekte igennem deres organisationer.

Artikel 5

Forslag om ændringer af lokale myndigheders geografiske territorium, med sammenlægning med andre myndigheder som et ekstremt eksempel, er naturligvis af afgørende vigtighed for en lokal myndighed og de borgere, som den betjener. Selvom det i de fleste lande anses for urealistisk at forvente, at et lokalsamfund har beføjelse til at nedlægge veto over for sådanne ændringer, er det dog væsentligt at inddrage det på forhånd i form af samråd. Folkeafstemninger kunne være en passende form for samråd, men i flere lande er der ikke nogen lovhjemlet pligt til afholdelse af en sådan. I sådanne tilfælde må der anvendes andre former for samråd.

Artikel 6

Stk. 1

Dette stykke drejer sig ikke om den lokale myndigheds generelle struktur og råd, men er i højere grad møntet på den måde hvorpå de administrative ydelser tilrettelægges. Selvom der i central eller regional lovgivning kan være fastlagt generelle principper for denne tilrettelæggelse, skal de lokale myndigheder have mulighed for at tilrettelægge deres egne administrative strukturer under hensyntagen til lokale forhold og effektivitet i forvaltningen. Selvom det således kan accepteres, at der i central eller regional lovgivning i begrænset

omfang fastsættes krav til f.eks. oprettelsen af visse udvalg eller visse administrative poster, bør det ikke antage et sådant omfang at det resulterer i en ufleksibel organisatorisk struktur.

Stk. 2

Udover de passende administrative strukturer er det afgørende for en lokal myndigheds effektivitet, at den er i stand til at rekruttere og fastholde en medarbejderstab af en kvalitet som svarer til myndighedens ansvarsområder. Dette afhænger naturligvis i vidt omfang af den lokale myndigheds mulighed for at tilbyde favorable ansættelsesvilkår.

Artikel 7

Denne artikel har til formål at sikre dels at valgte repræsentanter ikke forhindres i at varetage deres funktioner på grund af en handling foretaget af tredjemand, dels at visse kategorier af personer ikke fravælger opstilling som kandidat til et embede ud fra rent materialistiske overvejelser. Sådanne overvejelser kan bl.a. gå på en passende økonomisk kompensation for udgifter afholdt i forbindelse med varetagelsen af embedsfunktioner og, hvor det er relevant, kompensation for tab af indtjening samt, især for rådsmedlemmer valgt til fuldtidsembeder der indebærer udførende opgaver, aflønning og tilsvarende social beskyttelse. Det vil i artiklens ånd samtidigt med rimelighed kunne forventes, at der tages højde for reintegreringen af personer, der har bestridt fuldtidsembeder, når de efter endt embedsperiode skal tilbage på arbejdsmarkedet.

Stk. 3

I dette stykke anføres, at en person kun bør anses som værende ikke-valgbar til et offentligt embede på grundlag af objektive

juridiske kriterier og ikke beslutninger truffet ad hoc. Dette vil under normale omstændigheder betyde, at årsager til inkompatibilitet fastsættes ved lov. Der har dog været sager omhandlende solidt rodfæstede, uskrevene juridiske principper, som tilsyneladende har ydet tilstrækkelig garanti.

Artikel 8

Emnet for denne artikel er andre regeringsniveauers tilsyn med offentlige myndigheder. Den beskæftiger sig ikke med muligheden for enkeltpersoner at indlede retssager mod lokale myndigheder, eller med udnævnelsen af og arbejdsopgaverne for en ombudsmand eller andre offentlige organer med en undersøgelsesfunktion. Bestemmelserne her er først og fremmest relevante for den tilsynsfilosofi, som normalt forbindes med de såkaldte *contrôles de tutelle* (en slags kommunaltilsyn) der længe har været en tradition i en række lande, og de omhandler f.eks. krav om forudgående tilladelse til en handling eller om bekræftelse før en handling træder i kraft, beføjelse til at annullere en beslutning truffet af en lokal myndighed, regnskabsmæssig kontrol, m.m.

Stk. 1

Stk. 1 fastslår at der bør være tilstrækkelig lovhjemmel for tilsyn og udelukker derved anvendelsen af ad hoc tilsynsprocedurer.

Stk. 2

Administrativt tilsyn bør normalt begrænses til spørgsmålet om lovligheden af en handling foretaget af en lokal myndighed, og ikke om handlingens formålstjenlighed. En blandt flere særlige undtagelser gælder for uddelegerede opgaver, hvor den uddelegerende myndighed kan have et ønske om at udøve

et vist tilsyn med den måde hvorpå en opgave varetages. Dette bør dog ikke udelukke den lokale myndighed fra muligheden for at udøve et vist skøn, således som det er muligt i henhold til artikel 4, stk. 5.

Stk. 3

Denne bestemmelse er inspireret af proportionalitetsprincippet i henhold til hvilket den kontrollerende myndighed ved udøvelsen af sine privilegier er forpligtet til at benytte den metode, som griber mindst muligt ind i den lokale selvbestemmelse, samtidigt med at det ønskede resultat opnås.

Eftersom adgang til retslige instanser i forbindelse med ubehørig udøvelse af tilsyn og kontrol er dækket af artikel 11, anses det ikke for nødvendigt at angive detaljerede bestemmelser om de betingelser og fremgangsmåder der gælder for indgriben i konkrete situationer.

Artikel 9

Det giver ingen mening at give de lokale myndigheder juridisk beføjelse til at varetage visse funktioner, hvis de ikke også får stillet de til varetagelsen nødvendige økonomiske ressourcer til rådighed.

Stk. 1

Dette stykke skal sikre, at lokale myndigheder ikke fratages muligheden for at prioritere deres udgifter.

Stk. 2

Her behandles princippet om tilvejebringelsen af et passende forhold imellem de økonomiske ressourcer, der er til rådighed for de lokale myndigheder, og de opgaver som de udfører;

et forhold som er særlig vigtigt for funktioner, som er blevet tillagt de lokale myndigheder specifikt.

Stk. 3

En af de folkevalgte repræsentanters grundlæggende pligter er at træffe et politisk valg i forbindelse med afvejningen af fordelene ved en ydelse og den medfølgende udgift for den lokale skatteyder. Det accepteres, at der i centrale og regionale lovregler kan være fastsat øvre grænser for de lokale myndigheders beføjelser til at udskrive skatter, men de må ikke virke hindrende for en effektiv proces for lokal ansvarlighed.

Stk. 4

Visse skatter og finansieringskilder for de lokale myndigheder er i kraft af deres natur eller af praktiske årsager meget lidt følsomme over for udviklingen i inflationen og andre økonomiske faktorer. Det kan give anledning til problemer, hvis de lokale myndigheder er for afhængige af sådanne skatter eller kilder, eftersom serviceudgifterne påvirkes direkte af udviklingen i de økonomiske faktorer. Det erkendes dog, at der selv for relativt dynamiske indtægtskilder ikke kan være en automatisk forbindelse imellem omkostninger og ressourcebevægelser.

Stk. 6

I de tilfælde hvor omfordelingen af ressourcer sker i henhold til konkrete lovhjemlede kriterier, vil bestemmelserne i dette stykke være opfyldt, hvis de lokale myndigheder inddrages i forbindelse med udarbejdelsen af den relevante lovgivning.

Stk. 7

Ud fra synspunktet om at sikre handlefrihed for de lokale myndigheder er bloktilskud, eller endog sektorspecifikke tilskud, at foretrække fremfor tilskud der er øremærket til konkrete projekter. Det ville være urealistisk at forvente, at alle konkrete projektilskud vil blive erstattet af mere generelle tilskud, især når det drejer sig om større kapitalinvesteringer, men en overdreven brug af sådanne tilskud vil udgøre et alvorligt indgreb i de lokale myndigheders frihed til at udøve et skøn over prioriteringen af udgifterne. Imidlertid er der betydelige forskelle imellem de enkelte lande i størrelsen af den andel som tilskuddene udgør af de totale ressourcer, og der kan være rimelighed i at søge at øge antallet af projectspecifikke tilskud i forhold til generelle tilskud i de tilfælde, hvor det samlede beløb i tilskud udgør en relativt beskedent andel af de samlede indtægter.

Formålet med bestemmelsen i den anden sætning i artikel 9, stk. 7 er at sikre, at et tilskud ydet til et konkret formål ikke begrænser de lokale myndigheders frihed til at udøve et skøn inden for deres egne kompetenceområder.

Stk. 8

Det er vigtigt for lokale myndigheder at have adgang til lånekapital i forbindelse med deres kapitalinvesteringer. Adgangen til denne form for finansiering vil dog uvægerligt afhænge af strukturen på det enkelte lands kapitalmarked. Fremgangsmåder og betingelser for adgang til sådanne lånekilder kan være nedfældet i lovgivningen.

Artikel 10

Stk. 1

Her behandles samarbejdet imellem lokale myndigheder på det funktionelle plan med særligt henblik på opnåelse af effektivitetsforbedringer ved etableringen af fælles projekter eller den fælles udførelse af opgaver som overstiger den enkelte lokale myndigheds formåen. Et sådant samarbejde kan tage form af konsortier eller sammenslutninger, idet der dog kan være fastsat lovgivningsmæssige rammer for etableringen af sådanne organer.

Stk. 2

Stk. 2 beskæftiger sig med sammenslutninger som har et mere generelt formål end de funktionelle overvejelser i stk. 1, og som normalt søger at repræsentere alle lokale myndigheder af en særlig type eller typer på regionalt eller nationalt niveau. Retten til at indgå i en sammenslutning af denne type medfører dog ikke, at de centrale myndigheder anerkender en hvilken som helst sammenslutning som gyldig forhandlingspart.

I et instrument fra Europarådet af denne type er det normalt, at retten til at indgå i sammenslutninger på national plan bør ledsages af en samtidig ret til at indgå i internationale sammenslutninger, hvoraf flere er aktive i bestræbelserne for at fremme europæisk enhed efter samme principper og formål som er indeholdt i Europarådets statut.

Imidlertid er det i henhold til artikel 10, stk. 2 op til hver enkelt medlemsstat at vælge det middel i form af lovgivning eller andet, hvormed dette princip skal håndhæves.

Stk. 3

Det bør også være tilladt at indgå et direkte samarbejde med enkeltstående lokale myndigheder i andre lande, idet formen for et sådant samarbejde dog skal overholde de lovregler, der måtte være gældende i det enkelte land, ligesom det skal foregå inden for rammerne af de beføjelser, som de pågældende myndigheder har fået tillagt.

Bestemmelserne i den europæiske rammekonvention af 21. maj 1980 om samarbejde over landegrænser mellem kommuner eller andre lokale myndigheder (21. maj 1980, ETS nr. 106) er særligt relevante i denne sammenhæng, selvom visse former for samarbejde ikke nødvendigvis skal begrænses til grænseområder.

Artikel 11

Adgang til at indbringe en klage til en retslig instans betyder adgang for en lokal myndighed til:

- a en behørigt etableret domstol, eller
- b et tilsvarende, uafhængigt, lovfæstet organ med beføjelse til at afgøre, henholdsvis rådgive om en afgørelse af, hvorvidt enhver form for handling, undladelse, beslutning eller anden administrativ handling er lovmedholdelig.

I et af landene er der mulighed for at anvende et ekstraordinært retsmiddel i form af en procedure benævnt "anmodning om genoptagelse af en retssag" til trods for at der ikke er normal appeladgang for administrative afgørelser. Denne mulighed, som gælder for afgørelser truffet på et åbenlyst forkert grundlag, opfylder de krav der er indeholdt i denne artikel.

Artikel 12

Ved formuleringen af de principper for lokalt selvstyre som er indeholdt i charterets første afsnit blev det tilstræbt at forene de meget forskellige juridiske systemer og strukturer for lokalstyre som findes i Europarådets medlemsstater. Ikke desto mindre erkendes det, at der for nogle regeringer stadig findes forfatningsmæssige eller praktiske hindringer for afgivelsen af tilsagn om overholdelse af visse af charterets bestemmelser.

Det er på den baggrund at denne artikel arbejder med begrebet "den tvungne kerne"; et system som blev indført i forbindelse med det europæiske sociale charter, og som kræver at de kontraherende parter under det Europæiske Charter om lokalt selvstyre skal give tilsagn om overholdelse af mindst tyve af de tredive stykker der er indeholdt i charterets første afsnit, hvoraf mindst ti skal være fra en kerne af fjorten grundlæggende principper. Eftersom det endelig mål stadig er overholdelse af alle charterets bestemmelser, har parterne dog konkret mulighed for at afgive yderligere tilsagn i takt med at dette bliver muligt.

Artikel 13

I princippet gælder kravene i charterets første afsnit for alle typer eller niveauer af lokale myndigheder i den enkelte medlemsstat, ligesom de potentielt også kan gælde for regionale myndigheder hvor sådanne findes. Imidlertid kan den særlige juridiske struktur eller forfatningsmæssige status for visse regioner (især i de medlemsstater, der er medlem af føderationer) forhindre dem i at skulle overholde samme krav som lokale myndigheder. Samtidigt findes der i et par medlemsstater en type lokale myndigheder som grundet deres

ringe størrelse kun har meget få eller rådgivende funktioner. For at tage højde for disse undtagelsestilfælde er det i henhold til artikel 13 tilladt for parterne at undtage visse typer af myndigheder fra charterets anvendelsesområde.

Artikel 14

Formålet med denne artikel er at lette de enkelte parters overvågning af overholdelsen af charterets bestemmelser ved at forpligte parterne til at tilstille Europarådets generalsekretær relevante oplysninger. Det er især i mangel af et særligt tilsynsorgan for gennemførelsen af charterets at det anses for vigtigt, at generalsekretæren får adgang til oplysninger om alle lovændringer eller andre foranstaltninger med afgørende indvirkning på lokal selvbestemmelse således som den er defineret i charteret.

Artiklerne 15 til 18

De afsluttende bestemmelser i artikel 15 til 18 svarer til de afsluttende bestemmelser, der normalt er indeholdt i et charter eller en aftale indgået inden for rammerne af Europarådet.

Det Europæiske Charter om lokalt selvstyre er den første internationale traktat af bindende karakter som garanterer rettighederne for lokalsamfund og deres valgte myndigheder. Charteret blev åbnet for undertegnelse af Europarådets medlemsstater som konvention d. 15. oktober 1985 og trådte i kraft d. 1. september 1988.

En tillægsprotokol om retten til deltagelse i lokale myndigheders anliggender blev vedtaget som supplement til Charterets tekst d. 16. november 2009 og trådte i kraft d. 1. juni 2012.

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder sikrer, at der sker overholdelse af Charterets principper i de af Europarådets medlemsstater som har undertegnet og ratificeret Charteret og tillægsprotokollen.

www.coe.int

Europarådet er den førende menneskerettighedsorganisation på det europæiske kontinent. Ud af Rådets 47 medlemsstater er 27 også medlemmer af den Europæiske Union. Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder er en institution under Europarådet, og den arbejder med at styrke det lokale og regionale demokrati i de 47 medlemsstater. Med sine to kamre – Lokalkammeret og Regionalkammeret – og tre underudvalg har Kongressen ialt 648 valgte medlemmer, som tilsammen repræsenterer mere end 150.000 lokale og regionale myndigheder.