

EVROÐUSÁTTMÁLI UM SJÁLFSTJÓRN SVEITARFÉLAGA



Ráðstefna sveitar-
og héraðsstjórna Evrópuráðsins

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Útgáfa á frönsku:

Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif

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

© Útgáfudeild Evrópuráðsins, 2016

Prentað hjá Evrópuráðinu

Efnisyfirlit

Ráðstefna sveitar- og héraðsstjórna Evrópuráðsins	5
Evrópusamningur um staðbundna sjálfstjórn	9
Viðbótarbókun við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga um réttinn til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda	23
Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga – Greinargerð Sáttmálar og skýrslur	33

Ráðstefna sveitar- og héraðsstjórna Evrópuráðsins

Inngangur

Sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins er eina stofnunin sinnar tegundar í Evrópu sem hefur með höndum að meta framkvæmd lýðræðis í sveitarfélögum og héruðum í öllum 47 aðildarríkjum Evrópuráðsins. Meginhlutverk þingsins er að styrkja og fylgjast með þróun lýðræðis í sveitarfélögum og héruðum.

Hluti af þessu starfi er eftirlit með framkvæmd Sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga – fyrsta lagalega bindandi verkfærinu á þessu sviði en sáttmálinn var samþykktur 1985. Sáttmálinn er orðinn kennileiti í viðleitninni að tryggja réttindi sveitar- og héraðsstjórna eins og réttinn til sjálfstjórnar, réttinn til að kjósa til staðbundinna stofnana, réttinn til að beita eigin heimildum, réttinn til að búa yfir stórnisýslunniðum og fjárhagslegu bolmagni og réttinum til að leita til dómstóla ef aðrar stoðir í stjórnkerfi grípa inn í málefni þeirra.

Þegar sveitar- og héraðsstjórnir standa frammi fyrir því að starfsemi þeirra er ógnað, snúa þær sér í auknum mæli til þingsins. Þessi atvik eru af ýmsum toga, þau geta varðað ávirðingar um bein brot á ákvæðum sáttmálans eins og vanrækslu á samráði landsstjórnar við sveitar- og héraðsstjórnir um málefni sem þau varða (greinar 4.6 og 9.6) eða mál þar sem fjárframlög eru ekki í samræmi við skyldur þeirra (9. grein). Þessar kvartanir geta einnig verið til komnar vegna þess að

gengið er gegn anda sáttmálans. Fulltrúar sveitarstjórnar geta til dæmis beðið þingið að kanna hvort ríki virði skuldbindingar sem fylgja staðfestingu þess á sáttmálanum. Ennfremur getur þingið skoðað með hvaða hætti sveitarfélögum hefur verið fækkað, gert athugasemdir við lög sem banna starfsmönnum að gegna trúnaðarstörfum á vegum sveitarfélags, gert athugasemdir við lagafrumvörp sem gera ráð fyrir afnámi hverfaráða í höfuðborg viðkomandi lands og gert athugasemdir við bann við notkun tungumála þjóðarbota á vettvangi sveitarstjórna, svo dæmi séu tekin. Málefni sem óskað hefur verið eftir að þingið tjái sig um varðandi beitingu sáttmálans hafa verið af mjög fjölbreyttum toga.

Með eftirlitsstarfi sínu tryggir þingið að sáttmálanum sé beitt á réttan hátt og stuðlar að því að öflugri sjálfstjórn sveitarfélaga og héraða sé viðhaldið.

Hvernig fylgist þingið með lýðræði á vettvangi sveitarfélaga og héraða?

Þingið:

- fer í reglulegar eftirlitsheimsóknir til hinna 47 aðildarríkja,
- rannsakar framkvæmd á sérstökum þáttum sáttmálans,
- fylgist með sveitarstjórnar- og héraðskosningum.

Í kjölfar eftirlitsheimsókna semur þingið skýrslur sem eftirlitsnefndin staðfestir. Sú nefnd gerir einnig tillögur til úrbóta, sem eru sendar aðildarríkjunum þegar þingið hefur samþykkt þær.

Síðan 1995 hafa næstum 103 eftirlitsskýrslur verið samþykktar af þinginu og aðildaríkin hafa framkvæmt fjölda umbóta í

löggjöf á grundvelli þeirra. Þær hafa einnig orðið til þess að aðildarríki hafi staðfest ákvæði sáttmálans sem það höfðu ekki gengist undir við undirritun hans. Þau hafa einnig gert nauðsynlegar ráðstafanir til að undirrita og/eða staðfesta viðbótarsamþykktina við sáttmálann um rétt einstaklinga til þátttöku í málefnum sveitarfélaga.

Styrkari ferlar til að bæta eftirlit

Hluti af mbótum þingsins árið 2010 var að samþykkja reglur um skipulag eftirlitsins (Ákvörðun 307 (2010) en sú ákvörðun var endurskoðuð 2013.

Í því skyni að auka gæði eftirlitsins ákvað þingið að:

- hafa reglulegra og kerfisbundnara eftirlit með löndum sem hafa undirritað og staðfest sáttmálann (u.þ.b. á fimm ára fresti) og innleiða stranga og samræmda aðferð við tilnenfingu eftirlitsmanna til að tryggja fullt hlutleysi nefndanna sem hafa eftirlitið með höndum.
- að styðja við ferlið með því að fylgja eftirlitsheimsóknum eftir með viðræðum við landsyfirvöld sem leiði til sameignlegra tillagna þingsins og viðkomandi ríkis um viðeigandi lausn á þeim vandamálum sem sendinefnd bendir á og til að tryggja skjóta og árangursríka framkvæmd á tillögum þingsins á grundvelli vegvísis sem þingið sendir viðkomandi ríkisstjórn.

Með þessum hætti stuðlar sveitarstjórnarþingið, í anda grundvallarmarkmiða Evrópuráðsins, að eflingu lýðræðis á sveitarstjórnarstiginu eins og Sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga og viðbótarsamþykkt þess um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarmálum, er ætlað að vinna að.

**Evrópusamningur
um staðbundna sjálfstjórn**

Strassborg, 15.10.1985

Inngangsorð

Aðildarríki Evrópuráðsins sem eru aðilar að samningi þessum, sem hafa í huga að markmið Evrópuráðsins er að efla einingu á milli aðildarríkja sinna í þeim tilgangi að vernda og gera að veruleika þær hugsjónir og grundvallarreglur sem eru sameiginleg arfleifð þeirra;

sem hafa í huga að ein af leiðunum að þessu markmiði eru samningar á sviði stjórnsýslu;

sem hafa í huga að staðbundin stjórnvöld mynda eina af grunnstoðum hvers lýðræðisskipulags;

sem hafa í huga að réttur borgaranna til að taka þátt í málum sem varða almenning er eitt af grunngildum lýðræðisins sem eru sameiginleg öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins;

sem hafa í huga að þessi réttur verður nýttur með beinustum hætti á staðbundnu stjórnsýslustigi;

sem eru sannfærð um að staðbundin stjórnvöld með raunverulega ábyrgð geti annast stjórnsýslu sem er í senn skilvirk og nálæg borgurunum;

sem gera sér ljóst að vernd og efling staðbundinnar sjálfstjórnar í hinum ýmsu Evrópulöndum er mikilvægt framlag til uppbyggingar Evrópu á grunni meginreglna lýðræðis og valddreifingar;

sem eru fullviss um að þetta feli í sér að fyrir hendi séu staðbundin stjórnvöld með lýðræðislega uppbyggðum stofnunum sem fari með ákvörðunarvald og njóti verulegs sjálfstæðis innan ábyrgðarsviða sinna að því er varðar aðferðir og leiðir við framkvæmd þeirra og hverju þurfi að kosta til,

hafa orðið ásátt um eftirfarandi:

1. grein

Samningsaðilar viðurkenna að þeir séu skuldbundnir af eftirfarandi ákvæðum með þeim hætti og að því marki sem kveðið er á um í 12. gr. samnings þessa.

I. hluti

2. grein – Stjórnskipulegur og lagalegur grundvöllur staðbundinnar sjálfstjórnar

Meginreglan um staðbundna sjálfstjórn skal viðurkennd í landslögum og, þar sem því verður við komið, í stjórnarskrá.

3. grein – Hugtakið staðbundin sjálfstjórn

1. Staðbundin sjálfstjórn merkir rétt og getu staðbundinna stjórnvalda, innan marka laganna, til að setja reglur um og hafa umsjón með töluverðum hluta opinberra málefna á eigin ábyrgð og með hagsmuni íbúanna að leiðarljósi.
2. Réttur þessi skal vera í höndum ráða eða þinga sem í sitja fulltrúar kjörnir frjálsri og leynilegri kosningu á grundvelli beins, jafns og almenns kosningaréttar og sem kunna að hafa yfir að ráða stofnunum sem framkvæma verkefni þeirra. Ákvæði þetta skal ekki á nokkurn hátt skerða möguleika á að bera mál undir almenna borgarafundi eða þjóðaratkvæðagreiðslu eða aðra beina aðkomu borgaranna eftir því sem lög heimila.

4. grein – Umfang staðbundinnar sjálfstjórnar

1. Mæla skal fyrir um grunnheimildir og ábyrgð staðbundinna stjórnvalda í stjórnarskrá eða settum lögum. Ákvæði þetta skal þó ekki koma í veg fyrir að staðbundnum stjórnvöldum verði falið vald og ábyrgð í afmörkuðum tilgangi í samræmi við lög.

2. Staðbundin stjórnvöld skulu, eftir því sem lög heimila, hafa fulla heimild til að neyta frumkvæðisréttar síns að því er varðar hvert það málefni sem hvorki er undanskilið valdbærni þeirra né hefur verið framselt öðru stjórnvaldi.

3. Skyldum hins opinbera skal að jafnaði, og öðru fremur, sinnt af þeim stjórnvöldum sem standa borgurunum næst. Við ákvörðun um hvort fela skuli verkefni öðru stjórnvaldi skal meta umfang og eðli verkefnisins með hliðsjón af kröfum um skilvirkni og hagkvæmni.

4. Heimildir sem staðbundnum stjórnvöldum eru fengnar skulu almennt vera óskoraðar og óskiptar. Öðrum lands- eða svæðisstjórnvöldum er óheimilt að skerða þær eða takmarka nema lög kveði á um það.

5. Þegar staðbundnum stjórnvöldum er framselt vald af hálfu lands- eða svæðisstjórnvalds skal þeim veitt svigrúm, eftir því sem unnt er, til að aðlaga framkvæmd þess að staðbundnum aðstæðum.

6. Öll mál sem varða staðbundin stjórnvöld með beinum hætti skulu borin undir þau tímanlega og með viðeigandi hætti í undirbúnings- og ákvörðunartökuferli eftir því sem unnt er.

5. grein – Verndun marka staðbundinna stjórnvalda

Ekki skal gera breytingar á mörkum staðbundinna stjórnvalda nema að undangengnu samráði við þá íbúa sem málið varðar, eftir atvikum með almennri atkvæðagreiðslu þar sem slíkt er heimilt í lögum.

6. grein – Viðeigandi stjórnsýsluskipulag og aðbúnaður fyrir verkefni staðbundinna stjórnvalda

1. Með fyrirvara um almennari ákvæði laga skulu staðbundin stjórnvöld geta ákvarðað innra skipulag stjórnsýslu sinnar í þeim tilgangi að aðlaga hana að staðbundnum þörfum og tryggja skilvirka stjórnun.
2. Starfsskilyrði starfsmanna staðbundinna stjórnvalda skulu vera með þeim hætti að þau leyfi ráðningu hæfra starfsmanna á grundvelli verðleika og getu. Í því skyni skal séð fyrir fullnægjandi tækifærum til starfsþjálfunar, umbunar og starfsframa.

7. grein – Skilyrði sem gilda um framkvæmd skyldna á staðbundnu stjórnsýslustigi

1. Í embættisreglum kjörinna staðbundinna fulltrúa skal kveðið á um að þeir skuli geta gegnt skyldum sínum með frjálsum hætti.
2. Reglurnar skulu gera ráð fyrir viðeigandi fjarhagslegu endurgjaldi vegna útlagðs kostnaðar við framkvæmd þess starfa sem um er að ræða auk greiðslna, þar sem það á við, vegna tekjumissis eða launa fyrir vinnu sem innt er af hendi og samsvarandi félagslegrar velferðarverndar.

3. Um það hvaða störf og starfsemi teljast vera ósamrýmanleg því að gegna kjörnu embætti á staðbundnu stjórnsýslustigi skal fara eftir ákvæðum eða meginreglum laga.

8. grein – Stjórnsýslueftirlit með starfsemi staðbundinna stjórnvalda

1. Stjórnsýslueftirlit með staðbundnum stjórnvöldum verður einungis framkvæmt samkvæmt þeim reglum og í þeim tilvikum sem kveðið er á um í stjórnarskrá eða settum lögum.

2. Stjórnsýslueftirlit með starfsemi staðbundinna stjórnvalda skal að jafnaði einungis miða að því að tryggja að farið sé eftir lögum og stjórnskipulegum meginreglum. Hærra settum stjórnvöldum er þó heimilt að taka mið af hagkvæmnissjónarmiðum við framkvæmd stjórnsýslueftirlits með verkefnum sem staðbundnum stjórnvöldum hefur verið falið að sinna.

3. Stjórnsýslueftirlit með staðbundnum yfirvöldum skal framkvæmt þannig að tryggt sé að afskipti eftirlitsaðilans séu í samræmi við mikilvægi þeirra hagsmuna sem honum er ætlað að standa vörð um.

9. grein – Fjármagn staðbundinna stjórnvalda

1. Staðbundin stjórnvöld skulu, innan marka efnahagsstefnu landsins, eiga rétt á nægilegu fjármagni sem þeim er heimilt að ráðstafa sjálf í samræmi við valdheimildir sínar.

2. Ráðstöfunarfé staðbundinna stjórnvalda skal taka mið af þeim skyldum sem þeim ber að sinna samkvæmt stjórnarskrá og lögum.

3. Að minnsta kosti hluta af ráðstöfunarfé staðbundinna stjórnvalda skal aflað með staðbundnum sköttum og álögum sem þeim skal vera heimilt að ákveða skatthlutfallið fyrir innan marka laga.
4. Fjármálakerfi sem eru grundvöllur ráðstöfunarfjár staðbundinna stjórnvalda skulu vera hæfilega fjölbreytt og sveigjanleg í eðli sínu til að gera þeim kleift eftir því sem raunhæft er að halda í við raunþróun kostnaðar sem hlýst af framkvæmd verkefna þeirra.
5. Til að tryggja að staðbundin stjórnvöld sem eru fjárhagslega veikari en önnur njóti nægilegrar verndar er nauðsynlegt að komið sé á laggirnar kerfi fjárhagslegar niðurrjöfnunar eða samsvarandi ráðstafanir gerðar sem miða að því að leiðréttar afleiðingar ójafnrar dreifingar mögulegra tekjustofna og þeirra fjarhagslegu byrða sem þeir verða að standa undir. Slík kerfi eða ráðstafanir mega ekki skerða sjálfsákvörðunarvald staðbundinna stjórnvalda innan eigin ábyrgðarsviða.
6. Viðeigandi samráð skal haft við staðbundin stjórnvöld varðandi það hvernig endurúthlutun fjármagns til þeirra skuli háttað.
7. Eftir því sem framast er unnt skulu fjárstyrkir sem veittir eru staðbundnum stjórnvöldum ekki eyrnamerkir tilteknum verkefnum. Styrkveiting skal ekki svipta staðbundið stjórnvald grundvallarrétti þess til að ákvarða eigin stefnu innan lögsögu sinnar.
8. Staðbundin stjórnvöld skulu hafa aðgang að innlendum lánamörkuðum eftir því sem lög heimila til þess að þau geti aflað lánsfjár til fjárfestinga.

10. grein – Réttur staðbundinna stjórnvalda til félagsþátttöku

1. Staðbundin stjórnvöld skulu við meðferð heimilda sinna eiga rétt á að vinna með og, eftir því sem lög leyfa, að mynda samtök með öðrum staðbundnum stjórnvöldum við framkvæmd verkefna sem varða sameiginlega hagsmuni.
2. Viðurkenndur skal í hverju ríki réttur staðbundinna stjórnvalda til félagsþátttöku í því skyni að standa vörð um og vinna að sameiginlegum hagsmunum sem og réttur þeirra til að vera í alþjóðlegum samtökum staðbundinna stjórnvalda.
3. Staðbundin stjórnvöld skulu, með þeim skilyrðum sem kveðið er á um í lögum, eiga rétt á að eiga samstarf við samsvarandi aðila í öðrum aðildarríkjum.

11. grein – Réttarvernd staðbundinnar sjálfstjórnar

Staðbundin stjórnvöld skulu eiga rétt á að leita atbeina dómstóla til að tryggja frjálsa beitingu valdheimilda sinna og að meginreglur staðbundinnar sjálfstjórnar samkvæmt stjórnarskrá eða landslögum séu virtar.

II. hluti – Ýmis ákvæði

12. grein – Skuldbindingar

1. Hver samningsaðila skuldbindur sig til að lúta a.m.k. tuttugu málsgreinum I. hluta samnings þessa, þar af a.m.k. tíu eftirtalinnna málsgreina:
 - 2. grein,
 - 1. og 2. mgr. 3. greinar,
 - 1., 2. og 4. mgr. 4. greinar,

- 5. grein,
- 1. mgr. 7. greinar,
- 2. mgr. 8. greinar,
- 1., 2. og 3. mgr. 9. greinar,
- 1. mgr. 10. greinar,
- 11. grein.

2. Við afhendingu fullgildingar-, staðfestingar- eða viðurkenningarskjals skal hvert samningsríki tilkynna framkvæmdastjóra Evrópuráðsins um val málsgreina samkvæmt ákvæði 1. mgr. þessarar greinar.

3. Samningsaðili getur hvenær sem er síðar tilkynnt framkvæmdastjóranum um að hann telji sig bundinn af málsgrein samnings þessa sem hann hefur ekki þegar samþykkt að lúta samkvæmt skilmálum 1. mgr. þessarar greinar. Slíkar síðari skuldbindingar skulu taldar hluti af fullgildingu, staðfestingu eða viðurkenningu þess sem tilkynnir og skulu teljast hafa sömu áhrif frá og með fyrsta degi næsta mánaðar að þremur mánuðum liðnum frá þeim degi sem framkvæmdastjórinn veitir tilkynningunni viðtöku.

13. grein – Stjórnvöld sem samningur þessi tekur til

Meginreglur samnings þessa um staðbundna sjálfstjórn taka til allra flokka staðbundinna stjórnvalda innan landssvæðis samningsaðila. Hver samningsaðili getur þó við afhendingu fullgildingar sinnar, staðfestingar eða viðurkenningar tiltekið þá flokka staðbundinna eða svæðisbundinna stjórnvalda sem hann hyggst binda gildissvið samnings þessa við eða sem hann hyggst undanskilja gildissviði hans. Samningsaðili getur einnig fellt viðbótarflokka staðbundinna eða svæðisbundinna

stjórnvalda undir gildissvið samnings þessa með tilkynningu til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins um það síðar.

14. grein – Upplýsingagjöf

Hverjum samningsaðila ber að senda framkvæmdastjóra Evrópuráðsins allar viðeigandi upplýsingar um lagaákvæði og aðrar ráðstafanir sem hann gerir til að uppfylla skilmála samnings þessa.

III. hluti

15. grein – Undirritun, fullgilding og gildistaka

1. Aðildarríki Evrópuráðsins geta orðið aðilar að samningi þessum. Samninginn þarf að fullgilda, staðfesta eða viðurkenna. Skjöl um fullgildinguna, staðfestingu eða viðurkenningu skal afhenda framkvæmdastjóra Evrópuráðsins.
2. Samningur þessi öðlast gildi á fyrsta degi næsta mánaðar að þremur mánuðum liðnum frá þeim degi sem fjögur aðildarríki Evrópuráðsins hafa samþykkt að lúta samningnum í samræmi við ákvæði undanfarandi málsgreinar.
3. Að því er varðar ríki sem samþykkir síðar að lúta samningi þessum skal hann öðlast gildi á fyrsta degi næsta mánaðar að þremur mánuðum liðnum frá afhendingu fullgildingar-, staðfestingar- eða viðurkenningarskjals.

16. grein – Ákvæði um yferráðasvæði

1. Sérhverju ríki er heimilt, við undirritun eða við afhendingu fullgildingar-, staðfestingar-, viðurkenningar- eða aðildarskjals,

að tilgreina það eða þau yfiráðasvæði sem samningur þessi nær til.

2. Ríki er heimilt hvenær sem er síðar, með yfirlýsingu til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins, að fella undir gildissvið samnings þessa annað yfiráðasvæði sem tilgreint er í yfirlýsingunni. Að því er slík svæði varðar skal samningurinn taka gildi á fyrsta degi næsta mánaðar að þremur mánuðum liðnum frá þeim degi sem framkvæmdastjórinn veitir yfirlýsingunni viðtöku.

3. Yfirlýsingu, sem gefin er samkvæmt tveimur ofangreindum málsgreinum varðandi yfiráðasvæði sem tilgreind eru í yfirlýsingunni, má draga til baka með tilkynningu til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins. Slík afturköllun tekur gildi á fyrsta degi næsta mánaðar að sex mánuðum liðnum frá því að framkvæmdastjórinn veitir tilkynningunni viðtöku.

17. grein – Uppsögn

1. Samningsaðili getur sagt samningi þessum upp hvenær sem er að fimm árum liðnum frá þeim degi sem samningurinn tók gildi gagnvart honum. Framkvæmdastjóra Evrópuráðsins skal tilkynnt um uppsögn með sex mánaða fyrirvara. Uppsögn hefur ekki áhrif á gildi samningsins gagnvart öðrum samningsaðilum enda séu þeir aldrei færri en fjórir á hverjum tíma.

2. Samningsaðili getur, í samræmi við ákvæði ofangreindrar málsgreinar, sagt upp sérhverri málsgrein í hluta samningsins sem hann hefur áður samþykkt enda verði hann áfram skuldbundinn af tilskildum fjölda málsgreina sem tilgreindar eru í 1. mgr. 12. gr. Nú uppfyllir samningsaðili ekki lengur skilyrði

1. mgr. 12. gr. í kjölfar uppsagnar á málsgrein og skal þá litið svo á að hann hafi einnig sagt upp samningnum sjálfum.

18. grein – Tilkynningar

Framkvæmdastjóri Evrópuráðsins skal tilkynna aðildarríkjum Evrópuráðsins um:

- a. allar undirritanir;
- b. afhendingu allra fullgildingar-, staðfestingar- eða viðurkenningarskjala;
- c. allar dagsetningar gildistöku samnings þessa samkvæmt 15. gr.;
- d. allar móttæknar tilkynningar samkvæmt ákvæðum 2. og 3. mgr. 12. gr.;
- e. allar móttæknar tilkynningar samkvæmt ákvæðum 13. gr.;
- f. allar aðrar gerðir, tilkynningar eða boðskipti sem tengjast samningi þessum.

Þessu til staðfestu hafa undirritaðir, sem til þess hafa fullt umboð, undirritað samning þennan.

Gjört í Strassborg hinn 15. október 1985 á ensku og frönsku, báðir textar jafngildir, í einu eintaki sem varðveitt skal í skjalasafni Evrópuráðsins. Framkvæmdastjóri Evrópuráðsins skal senda öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins staðfest afrit af samningnum.

**Viðbótarbókun við Evrópusáttmála
um sjálfstjórn sveitarfélaga
um réttinn til þátttöku
í málefnum staðaryfirvalda**

Utrecht, 16.XI.2009

Inngangur

Aðildarríki Evrópuráðsins, sem undirritað hafa þessa viðbótarbókun við Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga (hér á eftir nefndur "sáttmálinn", ETS nr.122),

telja að markmið Evrópuráðsins sé að ná meiri einingu meðal aðildarríkja þess í því skyni að vernda og hrinda í framkvæmd þeim hugsjónum og grundvallarreglum sem eru sameiginleg arfleifð þeirra;

telja að réttur þegnanna til þátttöku í stjórnun opinberra mála sé ein af þeim lýðræðislegu meginreglum sem sameiginleg er öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins;

telja að þróun í aðildarríkjum sé til marks um mikilvægi lögmálsins um sjálfstjórn sveitarfélaga;

telja að það væri viðeigandi að auka við sáttmálann með ákvæðum sem ábyrgjast réttinn til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda;

með tilvísun í samning Evrópuráðsins um aðgang að skjölum hins opinbera, sem samþykktur var af ráðherraráðinu 27. nóvember 2008;

einnig með tilvísun í yfirlýsingu og aðgerðaáætlun, sem samþykktar voru á 3. fundi leiðtogaráðsins og yfirvalda Evrópuráðsins (Varsjá, 16. til 17. maí 2005),

hafa orðið ásátt um eftirfarandi:

1. gr. – Réttur til þátttöku í málum staðaryfirvalda

1. Samningsaðilum ríkja ber skylda til að tryggja öllum innan lögsögu sinnar rétt til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda.

2. Réttur til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda táknar rétt til að leitast við að ákvarða eða hafa áhrif á valdbeitingu og verkahring staðaryfirvalda.

3. Í lögum skal kveðið á um aðferðir sem gera það mögulegt að neyta réttarins. Þetta ákvæði má tiltaka ákveðnar ráðstafanir við mismunandi kringumstæður eða hópa einstaklinga, án þess að það teljist ósanngjörn mismunun gagnvart einstaklingum eða hópum. Í samræmi við stjórnskipulagslegar og/eða alþjóðlegar skuldbindingar samningsaðila, gæti löggjöfin einkum kveðið á um ráðstafanir sem næðu eingöngu til kjósenda.

4.1. Sérhver samningsaðili skal viðurkenna með lögum rétt þjóðfélagsþegna sinna til þátttöku, sem kjósendur eða frambjóðendur, í kosningum á meðlimum ráðs eða þings staðaryfirvalda þar sem þeir hafa búsetu.

4.2. Einnig skal réttur annarra einstaklinga til þátttöku viðurkenndur með lögum ef samningsaðili ákveður að slíkt sé samkvæmt eigin stjórnlagareglum, eða í þeim tilvikum þar sem það er í samræmi við alþjóðlega lagalega skuldbindingu samningsaðila.

5.1. Mælt skal fyrir með lögum um öll formsatriði, skilyrði eða skerðingu á rétti til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda og ættu

þau að vera í samræmi við alþjóðlega lagalega skuldbindingu samningsaðila.

5.2. Lögin ættu að setja slík formsatrið, skilyrði og skerðingu sem nauðsyn er á til að tryggj sé að siðferðilegum heilindum og gagnsæi valdbeitingar og starfa staðaryfirvalda sé ekki hætt við það að veita almennan rétt til þátttöku.

5.3. Öll önnur formsatriði, skilyrði eða skerðing dæmast vera nauðsynleg til þess að starfrækja virkt pólitískt lýðræði, til þess að viðhalda velferð almennings í lýðræðisþjóðfélagi eða til þess að samningsaðili sæti skilyrðum alþjóðlegra lagalegra skuldbindinga sinna.

2. gr. – Innleiðing ráðstafana um réttinn til þátttöku

1. Samningsaðilar ættu að gera allar þær ráðstafanir sem nauðsynlegt er til að framfylgja réttinum til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda.

2. Skyldu ráðstafanir til þess að framfylgja réttinum til þátttöku taka með að:

- i. veita staðaryfirvöldum umboð til þess að auðvelda, efla og greiða fyrir nýtingu réttar til þátttöku í samræmi við tilgang þessarar bókunar;
- ii. tryggja það að komið sé í kring:
 - a. starfsháttum til þátttöku almennings hvort sem eríformisamráðsferla, almennrarstaðbundinnar atkvæðagreiðslu og undirskriftalista og, þar sem íbúafjöldi staðaryfirvalda er hár og/eða um ræðir stórt landsvæði, ráðstöfunum til þátttöku

einstaklinga í þeim hluta sveitarfélagsins sem þeir búa;

b. starfsháttum sem samkvæmt stjórnskipunarreglum og alþjóðlegum skuldbindingum samningsaðila veita aðgang að opinberum skjölum staðaryfirvalda;

c. ráðstöfunum til þess að koma til móts við þá einstaklinga sem eiga af einhverjum ástæðum erfitt með að taka þátt, og

d. kerfum og starfsreglum til að bregðast við kvörtunum og ábendingum varðandi starfshætti staðaryfirvalda og almenningsþjónustu svæðisins;

iii. stuðla að notkun upplýsinga- og fjarskiptatækni til að efla og nýta réttinn til þátttöku í samræmi við þessa bókun.

3. Starfshættir, aðgerðir og tilhögun geta verið breytilegar eftir tegund staðaryfirvalda og tekið mið af stærð þeirra og valdsviði.

4. Við gerð áætlana og ákvarðanatöku um nauðsynlegar aðgerðir til að framfylgja réttinum til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda, skyldi reynt af fremsta megni að ráðfæra sig tímabært og á viðeigandi hátt við staðaryfirvöld.

3. gr. – Yfirvöld sem bókunin á við um

Þessi bókun á við um allar tegundir staðaryfirvalda sem fyrir eru á yfirráðasvæði samningsaðila. Við afhendingu skjals um fullgildingu, samþykki eða viðurkenningu, er aðildarríki samt sem áður heimilt að tilgreina tegundir þeirra sveitar- og héraðsstjórna sem falla innan gildissvið bókunarinnar eða

þeirra sem til stendur að falli utan gildissviðs. Þá er þeim einnig heimilt að láta bókunina ná til gildissviðs fleiri tegunda sveitar- og héraðsstjórna með síðari tilkynningu til framkvæmdastjóra Evrópuráðsins.

4. gr. – Svæðisbundið gildissvið

1. Við undirritun eða afhendingu skjals um fullgildingu, samþykki eða viðurkenningu, er aðildarríki heimilt að tilgreina það eða þau svæði sem falla innan gildissviðs bókunarinnar.
2. Aðildarríki er heimilt hvenær sem er síðar, með því að senda yfirlýsingu til framkvæmdastjóra Evrópuráðs, að láta bókunina ná til annarra þeirra svæða sem greint er frá í yfirlýsingunni. Að því er varðar slík svæði skal bókunin öðlast gildi á fyrsta degi mánaðarins eftir að þrjú mánuðir eru liðnir frá þeim degi sem yfirlýsingin barst framkvæmdastjóranum.
3. Leyflegt er að afturkalla þær yfirlýsingar sem lýst er í framangreindum tveimur málsgreinum, að því er varðar svæði sem tilgreind eru í slíkum yfirlýsingum, með því að senda tilkynningu til framkvæmdastjóra Evrópuráðs. Skal afturköllunin öðlast gildi á fyrsta degi mánaðarins eftir að sex mánuðir eru liðnir frá þeim degi sem tilkynningin barst framkvæmdastjóranum.

5. gr. – Undirritun og gildistaka

1. Þessi bókun skal lögð fram til undirritunar samningsaðila sáttmála aðildarríkja Evrópuráðs. Bókunin er með fyrirvara um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki. Aðildarríki Evrópuráðs er ekki heimilt að fullgilda, staðfesta eða samþykkja þessa bókun án þess að hafa um leið eða áður fullgilt, staðfest eða

samþykkt sáttmálann. Skjöl um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki skulu afhent framkvæmdastjóra Evrópuráðs til vörslu.

2. Þessi bókun skal öðlast gildi á fyrsta degi mánaðarins þegar þrjú mánuðir eru liðnir frá þeim degi sem átta aðildarríki Evrópuráðs samþykktu að ábyrgjast bókunina í samræmi við ákvæði fyrstu málsgreinar.

3. Hvað varðar þau aðildarríki sem samþykkja síðar að ábyrgjast bókunina, skal bókunin öðlast gildi á fyrsta degi mánaðarins þegar þrjú mánuðir eru liðnir frá þeim degi sem skjalið um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki var afhent til vörslu.

6. gr. – Uppsögn

1. Samningsaðilum er heimilt hvenær sem er að segja bókuninni upp með því að senda tilkynningu til framkvæmdastjóra Evrópuráðs

2. Skal slík uppsögn taka gildi á fyrsta degi mánaðarins eftir að sex mánuðir eru liðnir frá þeim degi sem tilkynningin barst framkvæmdastjóranum.

7. gr. – Tilkynningar

Framkvæmdastjóri Evrópuráðs skal gera aðildarríkjum Evrópuráðs kunnert um:

- a. allar undirritanir;
- b. allar afhendingar skjala um fullgildingu, staðfestingu eða samþykki til vörslu;
- c. dagsætningar gildistöku þessarar bókunar í samræmi við 5. gr.;

- d. allar tilkynningar sem berast sem beita ákvæðum 3. gr.;
- e. allan annan verknað, tilkynningar eða tjáskipti viðkomandi þessari bókun.

Þessu til staðfestu hafa undirritaðir, sem til þess hafa fullt umboð ríkisstjórna sinna, undirritað bókun þessa.

Gjört í Utrecht 15. nóvember 2009 í einu eintaki á ensku og frönsku sem verður afhent til vörslu í skjalasafni Evrópuráðsins og eru báðir textarnir jafngildir. Framkvæmdastjóri Evrópuráðsins skal láta hverju undirritunarríki í té staðfest endurrit.

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Greinargerð

Sáttmálar og skýrslur

I. Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga var saminn innan Evrópuráðsins af nefnd sérfræðinga ríkisstjórna í umboði stýrihópsins um héraðs- og sveitarstjórnir á grundvelli tillagna frá Fastapönginu um héraðs- og sveitatstjórnir í Evrópu. Hann var opnaður fyrir undirritanir sem alþjóðasamningur aðildarríkja Evrópuráðsins hinn 15. október 1985.

II. Þessi útgáfa t hefur að geyma greinargerð sem unnin var á grundvelli umræðna í stýrihópnum sem lögð var fyrir ráðherranefnd Evrópuráðsins. Á greinargerð þessa ber ekki að líta sem heimild um samþykktu túlkun á efni sáttmálans enda þótt hún kunnir að auðvelda skilning á ákvæðum hans.

III. Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga er einnig endurbirtur í þessari útgáfu.

Greinargerð

A. Uppruni sáttmálans

Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga er afrakstur framtaks margra aðila og margra ára umfjöllunar innan Evrópuráðsins.

Það hefur um árabil verið metnaður meðal sveitarstjórna að vernda og styrkja sjálfstjórn sveitarfélaga með því að gefa út skýringarrit um meginreglur slíks sjálfstæðis sem lýðræðisríki Evrópu hafa tekið undir. Þar að auki hefur það legið fyrir um langt skeið að slík útgáfa þyrfti að miða að því að tryggja að aðgerðir þeirra sem einkum er við að kljást þegar verja þarf sjálfstæði sveitarfélaga, þ.e.a.s ríkisstjórnir, virði þessar meginreglur.

Þar sem Evrópuráðið er verndari mannréttinda og merkisberi grundvallarreglna lýðræðis, lá beint við að semja og samþykkja slíkt skjal innan vébanda þess. ekki síst fyrir þá sök að allt frá 1957 hefur Evrópuráðið sýnt skilning á mikilvægi sveitarstjórna með því að koma á fót stofnun fulltrúa sveitarstjórnar á vettvangi Evrópuráðsins sem síða r varð Fastáping sveitar- og héraðsstjórna Evrópu (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, skammstafað CLRAE).¹

Og það var raunar CLRAE sem með ákvörðun 64 (1968) gerði tillögu að yfirlýsingu um meginreglur sjálfstjórnar sveitarfélaga og skoraði á ráðherranefnd Evrópuráðsins að samþykkja hana.

1. Frá og með 14. janúar 1994 var Fastápinginu breytt í Sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins (CLRAE) til sannindamerkis um pólitíska þýðingu þess.

Framtakið var stutt af Ráðgjafarþinginu sem með tillögu 615 (1970) kynnti Ráðherranefndinni texta, sem byggði að mestu á texta CLRAE sem þingið og CLRAE höfðu samið í sameiningu. Tillagan að yfirlýsingunni var hins vegar einum of almenn og afdráttarlaus til þess að unnt væri að móta aðgerðir á grundvelli hennar.

Frumkvæði CLRAE árið 1981 var því byggt á sveigjanlegri nálgun. Jafnframt var litið svo á að óskulbindandi yfirlýsing um meginreglur væri ekki í samræmi við mikilvægi sjálfstæðis sveitarfélaga né eðli þeirra ógnana það á við að etja. Frekar yrði að fara fram á að ríkisstjórnir samþykktu bindandi skuldbindingar. Nauðsynlegur sveigjanleiki vegna mismunandi stjórnskipunar og stjórnsýslulegra hefða skyldi byggður inn í skjalið, þó ekki óhóflegri útþynningu skuldbindinganna í nýju skjölunum heldur með því að veita ríkisstjórnunum vissst svigrúm að því er varðaði val á þeim ákvæðum sem þær myndu telja sig bundnar af.

Rökrétta niðurstaða þessarar nálgunar var að leggja fyrir ráðherranefndina samþykkt CLRAE 126 (1981) að uppkasti fyrir Sáttmála Evrópu um sjálfstjórn sveitarfélaga með þeirri ósk að hann yrði samþykktur sem evrópskur sáttmáli.

Ráðherranefndin ákvað að senda tillögur CLRAE til stýrinefndarinnar í málefnum héraða og sveitarfélaga (CDRM) til þess að þær yrðu ræddar á 5. þingi Evrópuráðsins fyrir ráðherra sveitarstjórnarmála (haldið í Lugano 5 til 7 október 1982).

Ráðherrarnir sem sóttu Lugano þingið töldu:

„... að þessi drög að sáttmála feli í sér mikilvægt skref í þeirri viðleitni að skilgreina grundvallarreglur sjálfstjórnar sveitarfélaga, enda þótt fyrirvörum sumra ráðherra sé

gaumur gefinn að því er varðar þörfina á bindandi samningi og um tiltekin atriði varðandi efni sáttmálans,

biðja ráðherranefnd Evrópuráðsins að beina því til stýrinfélagarinnar í málefnum héraða og sveitarfélaga (CDRM) í samráði við Sveitarstjórnarþing Evrópu, að gera nauðsynlegar breytingar á uppkastinu að Evrópusáttmálanum um sjálfstjórn sveitarfélaga í samræmi við athugasemdir sem komu fram á þinginu að því er varðar form og efni svo leggja megi það fyrir ráðherranefndina til samþykktar á næsta þingi hennar.“

Ráðherranefndin kom þessu á framfæri við CDRM sem í kjölfarið fór ítarlega yfir uppkastið að sáttmálanum. Þegar verið var að aðlaga uppkastið að niðurstöðum Lugano þingsins tóku fulltrúar CLRAE þátt í umræðum.

Endurskoðað uppkast að sáttmálanum var loks lagt fyrir þing ráðherra í Evrópu sem fara með sveitarstjórnsmál sem haldið var Róm 6 til 8 nóvember 1984. Er þeir höfðu farið yfir textann lýstu þeir einróma yfir stuðningi við meginreglunar sem þar koma fram. Að því er varðar lagalegt form fyrir sáttmálann, studdi meiri hluti ráðheranna að hann yrði í formi alþjóðasáttmála.

Með hliðsjón af álitum ráðgjafarþingsins og ráðherraþingsins í Róm samþykkti ráðherranefndin því Sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga sem alþjóðasáttmála í júní 1985. Þar sem frumkvæðið að sáttmálanum kom upphaflega frá Fastþingi sveitar- og héraðsstjórna í Evrópu var ákveðið að samningurinn yrði opnaður fyrir undirritanir hinn 15. október 1985 í tilefni þess að þá var 20. allsherjarfundur CLRAE haldinn.

B. Almennar athugasemdir

Tilgangurinn með Evrópusáttmálanum um sjálfstjórn sveitarfélaga er að bæta upp skortinn á almennum

samevrópskum viðmiðunum og varðstöðu um réttindi sveitarstjórna sem eru næst íbúanam og gefa honum tækifæri til að taka virkan þátt í ákvörðunum sem hafa áhrif á daglegt umhverfi hans.

Sáttmálinn skuldbindur aðila til að virða grundvallarreglur sem tryggja pólitískt, stjórnarfarslegt og fjárhagslegt sjálfstæði sveitarstjórna. Að því er Evrópu varðar birtist því í sáttmálanum sá pólitíski vilji að meginreglum, sem barist hefur verið fyrir frá Evrópuráðið var stofnað, verði gefið efnislegt innihald á öllum stigum svæðisbundinnar stjórnsýslu en Evrópuráðið lítur á það sem hlutverk sitt að rækta lýðræðisanda Evrópu og vernda mannréttindi í víðtækasta skilningi þess hugtaks. Raunar er það sannfæring þess að stig sjálfstjórnar sveitarfélaga sé prófsteinninn á sannan lýðræðisanda.

Sáttmálanum er skipt niður í þrjú hluta. Fyrsti hlutinn hefur að geyma efnisleg ákvæði um meginreglur sjálfstjórnar. Þar er tilgreind nauðsynin á stjórnskipulegum og lagalegum grundvelli sjálfstjórnar sveitarfélaga, hugtakið er skilgreint og gerð er grein fyrir meginreglunum sem gilda um eðli og umfang heimilda sveitarstjórna. Öðrum ákvæðum er ætlað að vernda mörk sveitarfélaga, tryggja sjálfstæði þeirra að því er varðar stjórnaðslulega uppbyggingu og aðgang að hæfu starfsfólki og kjörgengisskilyrði til trúnaðarstarfa á vegum sveitarfélags. Tvö mikilvæg ákvæði miða að því að takmarka stjórnaðslulegt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna og að tryggja að þau hafi fullnægjandi tekjustofna til ráðstöfunar með skilmálum sem skerða ekki grundvallarsjálfstæði þeirra. Önnur ákvæði í þessum hluta fjalla um rétt sveitarstjórna til að eiga samstarf og mynda félög og réttinn til að standa vörð um sjálfstjórn sína með því að hafa aðgang að réttarúrræðum.

Í II. hluta er að finna ýmis ákvæði sem tengjast gildissviði skuldbindinganna sem aðilar gangast undir. Í samræmi við þann tilgang að tryggja raunhæft jafnvægi milli þess að vernda óhjákvæmilegar meginreglur og þess sveigjanleika sem þarf að vera fyrir hendi svo tillit sé tekið til lagalegra og stofnanalegra sérkenna í ýmsum aðildarríkjum, heimilar sáttmálinn að ríki geti undanskilið tiltekin ákvæði sáttmálans gildisvið hans að því er það varðar. Sáttmálinn felur þannig í sér málamiðlun milli tillitsins til þeirrar staðreyndar að sjálfstjórn sveitarfélaga hefur áhrif á uppbyggingu og skipulag sjálfs ríkisins sem er grundarvallarþáttur ríkisvalds og markmiðsins að sjálfstjórn sveitarfélags byggji á tilteknum lágmarks grundvallarreglum sem verði að virða í öllum ríkjum sem búa við lýðræðisskipulag. Ennfremur geta aðilar bætt við skuldbindingum eftir því sem hindunum sem stóðu í vegi fyrir samþykki þeirra er rutt úr vegi.

Í sjálfu sér geta meginreglurnar um sjálfstjórn sveitarfélaga sem sáttmálinn kveður á um gilt á öllum stigum og um alla flokka sveitarstjórna í aðildarríkjunum og reyndar, mutatis mutandis um landshlutastjórni. Aðildarríki geta þó, vegna sérstakra aðstæðna undanþegið tiltekna flokka yfirvalda gildissviði sáttmálans að því er viðkomandi ríki varðar.

Í sáttmálanum er ekki kveðið á um að tilteknum aðila skuli falið eftirlit með framkvæmd sáttmálans umfram skyldu aðila að veita upplýsingar um ráðstafanir á löggjafarsviði eða aðrar ráðstafafanir í þeim tilgangi að sáttmálinn sé virtur. Reyndar var hugleitt hvort koma ætti á fót aðalþjóðlegu kerfi eftirlits í þeirri mynd sem gildir um félagsmálasáttmála Evrópu. Það var hins vegar talið að komast mætti hjá því að hafa flókið eftirlitskerfi þar sem CLRAE er á vegum Evrópuráðsins og það

hefur beinan aðgang að fullnægjandi pólitísku eftirliti með því hvort aðilar virði sáttmálann.

Síðasti hluti sáttmálans hefur að geyma greinar með venjubundnum og almennum ákvæðum alþjóðasáttmála sem samdir eru innan vébanda Evrópuráðsins.

Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga er fyrsti marghliða löggerningurinn sem skilgreinir og tryggir meginreglur sjálfstjórnar, sem er ein af lýðræðisstoðunum sem Evrópuráðsins er að verja og þróa. Þess er því von að hann verði verulegt framlag til verndar og eflingar sameiginlegra gilda Evrópu.

C. Athugasemdir með ákvæðum sáttmálans

Aðfararorð

Í aðfararorðunum gefst færi á að lýsa þeim grunnforsendum sem sáttmálinn er reistur á. Í höfuðatriðum eru þær þessar:

- mikilvægt framlag sjálfstjórnar sveitarfélaga til lýðræðis, skilvirk stjórnsýsla og dreifing valds,
- mikilvægt hlutverk sveitarstjórna í uppbyggingu Evrópu,
- nauðsyn þess að sveitarstjórnir séu lýðræðislega myndaðar og njóti víðtækrar sjálfstjórnar.

1. grein

Í 1.gr. hefur að geyma yfirlýsingu um skuldbindingu aðila að virða meginreglur sjálfstjórnar sveitarfélaga sem kveðið er á um í l. hluta sáttmálans (greinar 2-11) að því marki sem leiðir af 12 gr.

2. grein

Hér er kveðið á um að grundvallarreglan um sjálfstjórn sveitafélaga skuli eiga traustan sess í settum lögum.

Í ljósi mikilvægis þessarar meginreglu er ennfremur æskilegt að hún sé tekin inn í grundvallarskjal ríkis um skipulag þess þ.e.a.s stjórnarskrána. Það var hins vegar fallist á að í þeim löndum þar sem breytingar á stjórnaskrá krefjast tiltekins aukins meirihluta atkvæða á löggjafarþingi eða samþykkis í þjóðaratkvæðagreiðslu væri hugsanlega ekki mögulegt að stjórnarskrárbinda meginregluna um sjálfstjórn sveitarfélaga. Það er tekið tillit til þess, að lönd sem ekki búa við skráða stjórnarskrá heldur erstjórnaskrá þeirra að finna í ýmsum skjölum og heimildum, gætu staðið frammi fyrir vandkvæðum í þessu efni eða gætu jafnvel ekki undirgengist þessa skuldbindingu.

Ennfremur verði að hafa þá staðreynd í huga að í sambandsríkjum, kann skipulag sveitatstjórnarmála fremur að vera í höndum einstakra ríkja þess en sambandsríkisins sjálfs. Í sambandsríkjum hefur sáttmálinn engin áhrif á valdaskiptingu og verkaskiptingu milli sambandsríkisins og einstakra ríkja þess.

3. grein

Í þessu ákvæði er lýst hver helstu einkenni sjálfstjórnar sveitafélaga eru í skilningi sáttmálans.

1. málsgrein

Í hugtakinu „hæfi“ felst sú hugsun að lagalegum rétti til að skipa og stýra opinberum málefnum verði að fylgja tæki til að gera það á skilvirkan hátt. Með því að bætt er við orðunum

„innan“ marka laga“ er viðurkennd sú staðreynd að réttinn og hæfið megi skilgreina nánar í löggjöf.

Í orðunum „samkvæmt eigin ábyrgð“ felst áhersla á að hlutverk sveitarstjórna eigi ekki að takmarkast við að vera einungis umboðsmenn fyrir hærra sett yfirvöld.

Það er ekki unnt að skilgreina nákvæmlega hvaða málefni það eru sem sveitarfélög eigi að eiga rétt á að setja reglur um og stýra. Hugtökum eins og „sveitastjórnamálefni“ og „eigin málefni“ var hafnað sem of óljósum og erfiðum í túlkun. Hefðir í aðildarríkjunum að því er varðar málefni sem talin eru heyra undir sveitarfélög eru mjög mismunandi milli aðildarríkjanna. Í raun snerta öll málefni bæði ríki og sveitarfélög og ábyrgð á þeim getur verið með mismunandi hætti í ríkjum og verið með mismunandi hætti frá einum tíma til annars og stundum er um það að ræða að mismunandi stjórnástand hafi með sama málflokkinn að gera. Ef stjórnástand sveitarfélaga er takmörkuð við málefni sem ekki hafa áhrif út fyrir þau fylgir því sú áhætta að hlutverk þeirra verði lítið. Á hinn bóginn liggur fyrir að ríki vilja að halda ákveðnum verkefnum í höndum ríkistjórna sinna, t.d. landvörnum. Tilgangur sáttmálans er að sveitarfélög fari með breitt svið verkefna sem unnt er að sinna á sveitarstjórnarstigi. Skilgreining á þessum verkefnum er efni 4. gr.

2. málsgrein

Sjálfstjórnarrétturinn verður að vera höndum lýðræðislega skipaðra yfirvalda. Þessi grundvallarregla er í samræmi við þá áherslu sem Evrópuráðið leggur á lýðræðislegt stjórnarform.

Þessi réttur felur að jafnaði í sér fulltrúaping með eða án framkvæmdastofnana sem heyra undir það, en einnig er gert

ráð fyrir þeim möguleika að sjálfstjórnarrétturinn byggji á beinu lýðræði þar sem svo er búið um hnúta í lögum.

4. grein

Eins og útskýrt er í athugasemdum með 3. gr., er ekki mögulegt, né myndi það vera viðeigandi, að reyna að telja upp með tæmandi hætti heimildir og verkefni sem heyra ættu undir sveitarstjórnir alls staðar í Evrópu. Í þessari grein er hins vegar lýst meginreglunum sem verkefni sveitarfélaga og heimildir þeirra ættu að byggja á.

1. málsgrein

Þar sem það fer ef eftir eðli verkefna sveitafélaga hvort unnt er að tala um sjálfstæði þeirra, er það bæði í þágu skýrleika og lagalegs öryggis að grunnskyldur þeirra byggji ekki á ad hoc heimildum heldur eigi sér fullnægjandi lagastoð. Að jafnaði ættu þeim að vera falin verkefni með stjórnarskrá eða með settum lögum frá þjóðþinginu. Þrátt fyrir notkunina á orðinu "sett lög" í málsgreininni er þó viðurkennt að í tilteknum ríkjum getur framsal þings á valdi til að fela tileknum aðilum tiltekin verkefni verið æskilegt í þágu skilvirkni. Þetta á einkum við þegar framkvæma þarf tilskipanir Evrópusambandsins. Jafnframt verðu að heimila undanþágu að því er varðar aðildarríki Evrópusambandsins að því leyti sem reglugerðir þess (sem hafa bein réttaráhrif samkvæmt 189. gr. Rómarsáttmálans) kveða á um tilteknar ráðstafanir á ákveðnu stjórnsýslustigi.

2. málsgrein

Auk verkefna sem fengin eru tilteknu yfirvaldi með lögum kann að vera fyrir hendi önnur þörf á eða möguleiki fyrir aðgerðir af hálfu opinberra stofnana. Þegar aðgerðir á slíkum sviðum hafa

áhrif inn í sveitafélag án þess að vera undanskilin almennri valdbærni þeirra eins og gildir í flestum ríkjum, er mikilvægt fyrir sveitarstjórnir sem stjórnmalalegra stofnana, sem ætlað er að efla almenna velferð íbúa, að þær hafi frumkvæðisrétt í slíkum málum. Almenn ákvæði um hvað þau megi gera í slíkum tilvikum kann hins vegar að vera að finna í lögum. Í ákveðnum aðildarríkjum verða sveitarstjórnir hins vegar að geta tilfært lagaheimildir fyrir aðgerðum sínum. Hægt er að veita sveitastjórnnum vítt svigrúm umfram sérstakar skyldur í slíkum lagakerfum og sem 2. mgr. 4. gr. tekur að því leyti mið af að séu til.

3. málsgrein

Þessi málsgrein lýsir meginreglunni um valddreifingu að því er varðar opinber verkefni. Þessi meginregla hefur verið sett fram við ótal tækifæri á vettvangi Evrópuráðsins og þó sérstaklega á þingi Evrópuráðsins fyrir ráðherra sveitarstjórnarmála árið 1977. Í þessu felst að fela ætti verkefni lægsta sveitarstjórnastiginu nema umfang og eðli verkefnis sé þannig vaxið að meðferð þess krefjist stærra landssvæðis eða að sjónarmið um skilvirkni og hagkvæmni komi í veg fyrir það.

Ákvæðið felur þó ekki í sér að dreifa skuli verkefnum kerfisbundið til sveitarfélaga sem vegna eðlis síns og stærðar ráða aðeins við verkefni að takmarkaðri stærð.

4. málsgrein

Þessi málsgrein varðar vandann þegar verkefni skarast. Fyrir skýrleka sakir og til að forðast þá tilhneigingu að verkefni þynnist jafnt og þétt út ættu valdheimildir að jafnaði að vera ótakmarkaðar og bundnar við eitt stjórnvald. Það kann hins vegar að vera að á tilteknum sviðum kunni að vera þörf á viðbótar aðgerðum á öðrum stjórnvaldsstigum og þá er

mikilvægt að afskipti miðlægra yfirvalda eða héraðsstjórna byggja á skýrum lagaákvæðum.

5. málsgrein

Stjórnsýsluleg uppbygging sveitarstjórna og þekking á aðstæðum í sveitarfélagi getur valdið því að þau séu best til þess fallin til að taka að sér verkefni, sem endanlega ábyrgð á liggur hjá æðra settum yfirvöldum. Það er hins vegar mikilvægt að möguleikinn á slíku framsali skerði ekki er sjálfstæði á sveitarstjórnarstiginu umfram það sem óhjákvæmilegt er og þar verði gert kleift, þegar er mögulegt er, að taka tillit til staðbundinna aðstæðna þegar heimildum samkvæmt framsali er beitt. Það er þó viðurkennt að á sumum sviðum eins og t.d í útgáfum skilríkja, eyði nauðsyn á samræmdum reglum svigrúmi sveitarfélaga til svæðisbundins mats.

6. málsgrein

Á meðan 1. til 5. málsgrein fjalla um mál sem falla undir sveitarstjórnir, fjallar 6. málsgrein bæði um mál sem heyra undir slík yfirvöld og mál sem eru utan lögsögu þeirra en sem hafa þó sérstaklega áhrif á þau. Í ákvæðinu segir að tímasetning og samráð skuli vera þannig að sveitarstjórn hafi raunverulegan möguleika á að hafa áhrif, enda þótt að viðurkennt sé að óvenjulegar aðstæður geti ýtt til hliðar samráðskröfunni, einkum í neyðartilvikum. Slíkt samráð ætti að fara fram beint milli viðkomandi yfirvalda eða fyrir milligöngu samtaka þeirra þegar mörg yfirvöld eiga hlut að máli.

5. grein

Tillögur um breytingar á mörkum sveitarfélaga, sem verða t.d. vart meiri en þegar sveitarfélög renna saman, hafa

augljóslega grundvallarþýðingu fyrir sveitarfélag og íbúana sem það þjónar. Á meðan það er talið óraunhæft í flestum ríkjum að sveitarfélag geti beitt neitunarvaldi gegn slíkum breytingum, er undafarandi samráð við það, beint eða óbeint, mjög mikilvægt. Íbúakosning getur mögulega verið rétt leið fyrir slíkt samráð en í mörgum löndum er engum lagaákvæðum fyrir að fara um slíkar atkvæðagreiðslur. Þegar sett lög mæla ekki fyrir um skyldu til að halda íbúakosningar má viðhafa samráð í öðru formi.

6. grein

1. málsgrein

Þessi málsgrein fjallar ekki um almenna skipan stjórnýslu hjá sveitarfélagi og sveitarstjórn þess, heldur um það hvernig stjórnýslsþjónustan er skipulögð. Á meðan lög sem gilda um lands- og héraðsstjórn hafa að geyma almenn ákvæði um það, verða svæðisbundin yfirvöld að geta skipulagt sína stjórnýslu miðað við svæðisbundnar aðstæður og með tilliti til skilvirkni. Ekki eru gerðar athugasemdir við tilteknar kröfur í lögum um lands- og héraðstjórnir um, t.d. um stofnun tiltekinna nefnda eða embætta en slíkar kröfur mega ekki vera það algengar að þær ákveði í raun skipulag sveitarfélags.

2. málsgrein

Til viðbótar við viðeigandi stjórnýsluskipulag er nauðsynlegt fyrir hagkvæmni og skilvirkni sveitarfélags að það geti ráðið og haldið starfslíði sem hæfir verkefnum sveitarfélags. Það ræðst að miklu leyti af getu sveitarstjórnar til að bjóða nægilega hagstæði starfskjör.

7. grein

Þetta ákvæði miðar að því að tryggja að þriðji aðili komi ekki í veg fyrir að kjörnir fulltrúar geti gegnt hlutverki sínu og að hreinar efnislegar aðstæður hindri ekki að tilteknir flokkar einstaklinga geti boðið sig fram til embætta. Undir efnislegar ástæður falla viðeigandi fjárhagslegar bætur vegna útlagðs kostnaðar við að gegna starfi og, eftir því sem við á, bætur fyrir tekjumissi, og einkum að því er varðar sveitarstjórnarfulltrúa sem kjörnir eru í fullt stjórnarsýslustarf, laun og samsvarandi almannatryggingavernd. Í anda þessa ákvæðis er einnig eðlilegt að gera ráð fyrir að ráðstafanir séu gerðar til þess að þeir sem gegna embætti í fullu starfi eigi afturkvæmt á venjulegan vinnumarkað við lok kjörtímabils.

3. málsgrein

Í þessari málsgrein er kveðið á um að ákvörðun um missi embættisgengis hjá sveitarfélagi verði aðeins byggð á hlutlægum þáttum en ekki tilfallandi mati. Að jafnaði þýðir þetta að kveða þarf á um það í settum lögum hvað það er sem gerir einstakling óhæfan til að gegna embætti. Þó eru dæmi um að rótgrónar en óskráðar meginreglur veiti nægilega tryggingu að þessu leyti.

8. grein

Þessi grein fjallar um eftirlit með starfsemi sveitarstjórna af hálfu annarra stjórnvalda. Henni er hvorki ætlað að gera einstaklingum kleift að hefja málsóknir á hendur yfirvöldum sveitarfélaga, né fjallar hún um skipun umboðsmanns eða annars opinbers aðila sem rannsakanda. Ákvæði greinarinnar hafa fyrst og fremst þýðingu fyrir þá eftirlitshugsun sem að jafnaði er tengd við *contrôles de tutelle*, og löng hefð er fyrir í

mörgum löndum. Þannig varða ákvæðin starfshætti eins og þá að heimild fyrir aðgerðum sé fengin fyrirfram eða staðfest svo þær teljist gildar, vald til að ógilda ákvarðanir sveitarstjórnar, bókhaldseftirlit, o.s.frv.

1. málsgrein

Í 1. Málsgrein er mælt fyrir um að það verði að vera fyrir hendi fullnægjandi lagagrundvöllur fyrir eftirliti og það útilokar rannsóknir á grundvelli ad hoc málsmeðferðar.

2. málsgrein

Eftirlit með stjórnarsýslu ætti að jafnaði að einskorðast við spurningar um lögmæti aðgerða sveitarfélags en ekki þörfina á þeim. Undantekning er gerð, sem þó er ekki sú eina, að því er varðar framseld verkefni, þar sem yfirvaldið sem framselur heimildir sínar getur farið fram á hafa eftirlit með því hvernig verkefnið er framkvæmt. Þetta ætti þó ekki að leiða til þess að viðkomandi sveitarstjórnaryfirvald geti ekki beitt eigin mati eins og mælt er fyrir um í 5. málsgrein 4. greinar.

3. málsgrein

Efni þessar málsgreinar sækir innblástur í meginregluna um „meðalhóf“ sem þýðir að yfirvald sem fer með mál verður þegar það beitir heimildum sínum að beita þeirri aðferð sem hefur sem minnst áhrif á sjálfstæði sveitarfélags, þó þannig að það náist fram sem að er stefnt.

Þar sem í 11. gr. er fjallað um réttarúrræði vegna óviðeigandi framkvæmdar á eftirliti, var ekki talin þörf á ítarlegum ákvæðum um með hvaða skilyrði og á hvaða hátt afskipti í sérstökum tilvikum geti átt sér stað.

9. grein

Lagaleg heimild til að fara með tiltekna málaflokka er merkingarlaus ef sveitarstjórnir eru sviptar fjárhagslegri getu til að framkvæma verkefni.

1. málsgrein

Tilgangur þessarar málsgreinar er að tryggja sveitarstjórnaryfirvöld séu ekki svipt frelsi sínu til að ákveða forgangsroðum við ráðstöfun fjármuna sinna.

2. málsgrein

Meginreglan sem hér er um að ræða er að það verður að vera nægjanlegt samband á milli tekjustofna sveitarfélaga og verkefnanna sem þau hafa með höndum. Þetta samband er sérstaklega sterkt þegar um er að ræða verkefni sem þeim eru sérstaklega falin.

3. málsgrein

Að beita pólitísku mati, þegar hagurinn af að veita tiltekna þjónustu er metinn móti kostnaði skattgreiðenda eða notandans af þjónustunni, er grundvallarskylda kjörinna fulltrúa sveitarfélaga. Það er viðurkennt að reglur lands- eða héraðsstjórna geti falið í sér að þak sé sett á skattlagningarheimildir sveitarstjórna, en slíkar takmarkanir mega ekki koma í veg fyrir að sveitarfélag beri virka framkvæmdaábyrgð í raun.

4. málsgrein

Vegna eðlis síns eða af praktískum ástæðum breytast sumir skattar eða tekjustofnar sveitarfélaga ekki með verðbólgu eða öðrum hagrænum þáttum. Ef treyst er um of á slíka

tekjustofna getur það leitt til erfiðleika fyrir sveitafélag þar sem kostnaðurinn við að veita þjónustu breytist eftir því hvernig efnahagslegar forsendur þróast. Það er hins vegar viðurkennt að jafnvel þegar um er að ræða tiltölulega dýnamíska tekjustofna, megi aldrei vera sjálfkarfa tenging á milli kostnaðar og tekjustofnabreytinga.

6. málsgrein

Þegar endurúthlutuðum fjármunum er ráðstafað samkvæmt tilteknum mælikvörðum í lögum er ákvæðum þessarar málsgreinar fullnægt ef samráð er haft við sveitarstjórnaryfirvöld við undirbúning viðkomandi löggjafar.

7. málsgrein

Heildarfjárveitingar og jafnvel fjárveitingar til sérstakra málaflokka eru æskilegri út frá sjálfstæði sveitarfélaga en fjármunir sem eyrnamerkir eru sérstökum verkefnum. Það væri óraunhæft að gera ráð fyrir almennar fjárveitingar leysi af hólmi fjárveitingar til sérstakra verkefna, einkum til stórra fjárfestingarverkefna, en óhófleg notkun slíkra fjárveitinga takmarkar alvarlega sjálfstæði sveitarfélaga að því er varðar svigrúm til að forgangröðunar. Sem hlutfall af heildartekjustofnum eru fjárveitingar hins vegar mjög mismunandi milli landa og hátt hlutfall verkefnismerktra fjárveitinga miðað við almennari fjárveitinga getur verið eðlilegt þegar fjárveitingar eru óverulegur hluti heildar tekna.

Annar málsliður 7. mgr. 9. gr. miðar að því að tryggja að verkefnamerktar fjárveitingar grafi ekki undan frelsi sveitarfélags til að beita mati við ákvarðanir sem falla undir valdssviðs þess.

8. málsgrein

Það er mikilvægt fyrir sveitarstjórnaryfirvöld að hafa aðgang að fjármagni til fjárfestinga. Möguleg uppspretta slíkrar fjármögnunar ræðst hins vegar óhákvæmilega af uppbyggungu fjármálamarkaða hvers lands, en í löggjöf má setja reglur um umsóknir og skilyrði fyrir aðgangi að slíkum fjármunum.

10. grein

1. málsgrein

Þessi málsgrein er um verkefnatengt samstarf milli sveitarfélaga í því augnamið að auka hagkvæmni í gegnum sameiginleg verkefni eða til að framkvæma verkefni sem eru ekki á valdi eins sveitarfélags. Slík samvinna getur tekið á sig þá mynd að stofnuð séu félög eða sambönd sveitarfélaga en lagaramminn fyrir slíkar stofnanir kanna vera ákveðinn í löggjöf.

2. málsgrein

2. málsgrein varðar félög sem hafa mun almennara markmið en að vera um sérstök verkefni sbr. 1. mgr. og sem að jafnaði er ætlað að hafa innanborðs öll sveitafélög tiltekinnar tegundar eða tegunda á lands- eða héraðsgrundvelli. Rétturinn til að tilheyra félagi af þessari gerð felur hins vegar ekki í sér viðurkenningu landsstjórnar á að einstaka félög séu lögmætur viðsemjandi.

Í Evrópuráðskjali af þessari gerð er eðlilegt að réttinum til að tilheyra samtökum á landsgrundvelli fylgi samhliða réttur til að taka þátt í alþjóðlegum samtökum, en mörg slík eru virk í að efla einingu innan Evrópu sem fer saman við markmiðin sem tilgreind eru í lögum Evrópuráðsins.

Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. eiga einstaka aðildarríki hins vegar val um með hvaða hætti þau tryggja þennan rétt, í löggjöf eða á annan hátt.

3. málsgrein

Bein samvinna milli einstakra sveitarfélaga í öðrum löndum ætti einnig að vera leyfileg, enda þótt form samvinnunnar verði að vera í samræmi við lagareglur sem gilda í hverju landi og eiga sér stað innan heimildaramma viðkomandi sveitarfélaga.

Ákvæði *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (frá 21. maí 1980, ETS nr. 106) eru sérstaklega þýðingarmikil í þessu samhengi enda þótt tiltekin form samvinnu þurfi ekki að vera bundin við landamærasvæði.

11. grein

Með aðgangi að réttarúrræðum er átt við aðgang sveitarfélags að:

- a. lögskipuðum dómstól, eða
- b. sambærilegri og sjálfstæðri stofnun að lögum sem hefur vald til að úrskurða og leiðbeina um, eftir því sem við á, um hvort athöfn, vanræksla eða önnur sjónsýsluathöfn samræmist lögum.

Vitað er um að í einu ríki er sérstakt úrræði tiltækt sem nefnt er endurofnun málsmeðferðar enda þótt þar sé ekki unnt að kæra stjórnsluákvæðanir með venjulegum hætti til dómstóla. Þetta réttarúrræði sem hægt er að beita ef ákvörðun byggir augljóslega á rangri beitingu laga, fullnægir kröfum þessarar greinar.

12. grein

Við framsetningu grundvallarreglunnar um sjálfstjórn sveitarfélaga í l. hluta sáttmálans varð að reyna taka tillit til mikils fjölbreytileika í lagakerfum i og uppbyggingu stjórnsýslu í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Engu að síður er ljóst að einstaka ríkisstjórnir munu eiga í stjórnskipulegum og framkvæmdarlegum erfiðleikum með að gangast undir tiltekin ákvæði sáttmálans.

Með hliðsjón af því er í þessari grein innleitt kerfi lágmarksskuldbindinga sem fyrst var komið á í félagsmálasáttmála Evrópu með því að mæla fyrir um að aðilar að Sáttmálanum um sjálfstjórn sveitafélaga verði að undirgangast a.m.k. tuttugu af þrjátíu málsgreinum l. hluta sáttmálans, og af þeim verði a.m.k. 10 að vera úr hópi þeirra fjórtán grundvallarákvæða sem þar eru upp talin. Þar sem hið endanlega markmið er eftir sem áður fylgni við öll ákvæði sáttmálans, er aðilum með sérstökum hætti gert kleift að bæta við skuldbindingar sínar eftir því sem það verður mögulegt.

13. grein

Í sjálfu sér gilda ákvæðin sem l. hluti sáttmálans hefur að geyma um alla flokka eða stig sveitarstjórna í aðildarríkjunum. Þau geta einnig átt við um héraðsstjórnir þar sem þær eru fyrir hendi. Sérstakt lagakerfi eða stjórnskipuleg staða sumra svæða (einkum í aðildarríkjum sem eru sambandsríki) geta komið í veg fyrir að sömu kröfur geti átt við um þau eins og sveitarstjórnir. Í einu eða tveimur aðildarríkjum eru einnig til tegund sveitarstjórna sem vegna smæðar sinnar hafa aðeins með höndum minni háttar verkefni eða samráðshlutverk. Svo tillit sé tekið til óvenjulegra tilvika af þessu tagi, heimilar

13. gr. aðilum að undanþiggja tiltekna flokka sveitarfélaga gildissviði sáttmálans.

14. grein

Þessu ákvæði er ætlað að auðvelda eftirlit með framkvæmd sáttmálans af hálfu einstakra aðila, með því að gera það að skyldu að þeir veiti framkvæmdastjóra Evrópuráðsins upplýsingar um framkvæmdina. Þar sem sérstakri stofnun er ekki falið að hafa eftirlit með framkvæmd sáttmálans er sérstaklega mikilvægt framkvæmdastjórinn hafi aðgang að upplýsingum um breytingar í löggjöf og aðrar ráðstafanir sem hafa veruleg áhrif á sjálfstæði sveitarfélaga eins og skilgreint er í sáttmálanum.

15. til 18. grein

Síðustu ákvæðin í greinum 15 til 18 hafa að fyrirmynd lokaákvæði alþjóðasamninga og samninga sem gerðir hafa verið á vettvangi Evrópuráðsins.

Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga er fyrsti bindandi alþjóðasáttmálinn sem ábyrgist lýðræðisleg réttindi samfélaga og kjörinna yfirvalda þeirra. Sáttmálinn var lagður fram sem samningur til undirritunar af aðildarríkjum Evrópuráðsins 15. október 1985 og öðlaðist gildi 1. september 1988. Þann 16. nóvember 2009 var samþykkt viðbótarbókun um réttinn til þátttöku í málefnum staðaryfirvalda með viðauka við texta sáttmálans og öðlaðist hún gildi 1. júní 2012. Ráðstefna sveitar- og héraðsstjórna tryggir það að fylgt sé eftir meginreglum sáttmálans í þeim aðildarríkjum Evrópuráðsins sem undirrituðu og fullgiltu sáttmálann og viðbótarbókunina.

Evrópuráðið er í fararbroddi stofnana í Evrópuá sviði mannréttindamála. Aðildarríki þess eru 47 og af þeim eru 28 aðilar að Evrópusambandinu. Sveitarstjórnarþingið er stofnun innan Evrópuráðsins sem hefur það hlutverk að efla lýðræði í stjórn sveitarfélaga og héraða í öllum 47 aðildarríkjum þess. Á vettvangi þingsins, sem starfar í tveimur deildum, deild sveitarfélaga og deild héraðsstjórna, og þremur nefndum, koma saman 648 kjörnir fulltrúar frá meira en 200 000 sveitar- og héraðsstjórnnum.