

# EUROPEISK CHARTER OM LOKALT SELVSTYRE



Europarådets Kongressen av lokale  
og regionale myndigheter

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Europeisk 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](mailto: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

## **Innhold**

Europarådets Kongressen av lokale og regionale myndigheter .....	5
Europeisk Charter om lokalt selvstyre .....	9
Tilleggsprotokoll til Europeisk Charter om lokalt selvstyre om rett til deltakelse i lokale myndigheters saker.....	23
Europeisk Charter om lokalt selvstyre – Forklarende rapport .....	33



# **Europarådets Kongress av lokale og regionale myndigheter**

## **Innledning**

Kongressen av lokale og regionale myndigheter er en unik institusjon i Europa med ansvar for å vurdere situasjonen når det gjelder lokalt og regionalt demokrati i Europarådets 47 medlemsstater. Kongressens primære rolle er å støtte opp om og føre tilsyn med utviklingen av demokratiske prosesser lokalt og regionalt.

I den forbindelse fører Kongressen tilsyn med medlemslandenes implementering av Det Europeiske Charter om lokalt selvstyre – den første juridisk bindende avtalen, vedtatt i 1985. Charteret har blitt en mønsteravtale for å sikre lokale og regionale myndigheters rettigheter, så som retten til selvstyre, til å velge lokale organer, til å utøve sin makt og myndighet, til å etablere administrative strukturer og økonomiske ressurser, og retten til judisiell overprøving ved innblanding fra andre administrative nivåer.

Kongressen mottar stadig oftere henvendelser der lokale og regionale myndigheter ber om hjelp til å håndtere situasjoner som de mener truer deres arbeid. Situasjonene varierer fra påstander om direkte brudd på Charterets bestemmelser, så som at sentrale myndigheter ikke rådfører seg med lokale og regionale myndigheter i spørsmål som angår dem direkte (artikkel 4.6 og 9.6), eller manglende samsvar mellom de lokale myndigheters ansvarsområder og økonomiske midler (artikkel 9). Det kan også dreie seg om påstander om indirekte brudd på

Charterets intensjon. Representanter for lokale myndigheter kan for eksempel be Kongressen om å gjennomgå medlemsstatens overholdelse av sine forpliktelser som følge av at landet har ratifisert Charteret. Kongressen kan for eksempel se på reduksjonen i antall lokale administrative inndelinger, uttale seg om en lov som sier at parlamentsmedlemmer ikke kan velges til politiske verv, eller om et lovutkast om å nedlegge kommunedelsutvalgene i et lands hovedstad, eller uttale seg om forbudet mot å bruke minoritetsspråk i lokale anliggender. Kongressen blir bedt om å uttale seg om Charterets anvendelse i et bredt spekter av saker.

Gjennom sin tilsynsrolle skal Kongressen sikre at Charteret anvendes på riktig måte, og dermed sikre gode betingelser for lokalt og regionalt selvstyre i Europa.

## **Hvordan fører Kongressen tilsyn med demokratiske prosesser lokalt og regionalt?**

Kongressen:

- gjennomfører jevnlig tilsynsbesøk i de 47 medlemslandene
- etterprøver konkrete bestemmelser i Charteret
- observerer lokale og regionale valgprosesser

På grunnlag av tilsynsbesøkene utarbeider Kongressen rapporter som drøftes i Tilsynskomiteen (Monitoring Committee). Denne komiteen godkjenner også rekommandasjoner som stiles til medlemsstatene idet de er vedtatt i Kongressen.

Siden 1995 har Kongressen vedtatt nesten 103 tilsynsrapporter, og medlemsstatene har gjennomført en rekke juridiske reformer. Medlemsstatene kan også ratifisere eventuelle

bestemmelser i Charteret som de ikke tiltrådte da de undertegnet avtalen. De kan videre ta de nødvendige skritt for å undertegne og/eller ratifisere tilleggsprotokollen til Charteret, om retten til deltakelse i lokale myndigheters saker.

## **Bedre tilsynsordninger**

I juni 2010 vedtok Kongressen, som ledd i sitt reformarbeid, et regelverk for organisering av Kongressens tilsynsprosedyrer (Resolution 307 (2010)), revidert i 2013 (Resolution 307 (2010) REV2).

For å sikre enda bedre tilsyn har Kongressen besluttet å:

- føre mer jevnlig og systematisk tilsyn med landene som har undertegnet og ratifisert Charteret (omtrent hvert femte år) og etablere en streng og konsekvent metode for utnevningen av rapportører for å sikre helt upartiske tilsynsdelegasjoner
- supplere denne prosessen med en prosedyre etter tilsynsbesøket basert på politisk dialog med de nasjonale myndigheter slik at man sammen med den aktuelle medlemsstaten kan finne frem til best mulige løsninger på problemer som delegasjonen har identifisert, og for å sikre rask og effektiv iverksetting av Kongressens anbefalinger i form av et «veikart» som forelegges styresmaktene

På den måten støtter Kongressen på lokalt og regionalt plan opp om Europarådets grunnleggende målsettinger, som er å styrke demokratiet og i lys av Charteret om lokalt selvstyre og tilleggsprotokollen om retten til deltakelse i lokale myndigheters anliggender.





# **Europeisk Charter om lokalt selvstyre**

**Strasbourg, 15.X.1985**

Godkjente versjoner av teksten i det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre er de som er utarbeidet på Europarådets offisielle språk, engelsk og fransk. De er tilgjengelige på nettsiden til Europarådets traktatkontor. Oversettelser til Europarådets uoffisielle språk er utarbeidet av den enkelte medlemsstat ved ratifisering av konvensjonen i den aktuelle nasjonale lovgivende forsamling. Europarådets kongress for lokale og regionale myndigheter fraskriver seg ethvert ansvar for kvaliteten på oversettelsen i de uoffisielle versjonene. Den norske versjonen ble utarbeidet av nasjonale myndigheter i forbindelse med Norges ratifisering av det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre 26. mai 1989.



## **Innledning**

Undertegnende regjeringer, medlemmer av Europarådet,

Som tar i betraktning at Europarådets formål er å oppnå større enhet blant medlemmene i den hensikt å sikre og realisere de idealer og prinsipper som er deres felles arv;

Som tar i betraktning at en måte å oppnå dette formål på er gjennom avtaler i den administrative sektor;

Som tar i betraktning at lokale myndigheter er et hovedgrunnlag for ethvert demokratisk politisk styre;

Som tar i betraktning at borgeres rett til å engasjere seg i offentlige anliggender er et av de demokratiske prinsipper som alle Europarådets medlemsstater hevder;

Som er overbevist om at denne rett kan utøves mest direkte på lokalplanet;

Som er overbevist om at lokale myndigheter med reelt ansvar er i stand til å yte en forvaltning som er effektiv samtidig som den er i nær kontakt med den enkelte borger;

Som erkjenner at tryggingen og styrkingen av det lokale selvstyre i de forskjellige europeiske land er et viktig bidrag til byggingen av et Europa basert på prinsippene om demokrati og desentralisert makt;

Som hevder at dette innebærer at lokale myndigheter har demokratisk opprettede besluttende organer og utstrakt

selvbestemmelse når det gjelder ansvar, hvorledes ansvaret utøves, og hvilke ressurser som er nødvendige for at formålene realiseres,

er blitt enige om følgende:

## **Artikkel 1**

De Kontraherende Parter betrakter seg som bundet av artiklene nedenfor på den måte og i den utstrekning som dette Charters artikkel 12 foreskriver.

## **Del I**

### **Artikkel 2 – Grunnlag for lokalt selvstyre i lovgivning og grunnlov**

Prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjennomføre.

### **Artikkel 3 – Begrepet lokalt selvstyre**

1. Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.
2. Denne rett skal utøves av råd og forsamlinger hvis medlemmer er fritt valgt ved hemmelige valg på grunnlag av direkte, lik og alminnelig stemmerett, og som kan ha utøvende organer som er ansvarlige overfor seg. Denne bestemmelsen skal ikke ha innvirkning på bruken av borgerforsamlinger, folkeavstemninger eller noen annen lovlig form for direkte borgerdeltagelse.

## **Artikkel 4 – Det lokale selvstyrets rekkevidde**

1. Lokale myndigheters grunnleggende kompetanse og ansvar skal fastsettes i grunnloven eller ved lov. Denne bestemmelse skal imidlertid ikke forhindre at lokale myndigheter ved lov tillegges kompetanse og ansvar for bestemte formål.
2. Så langt loven tillater, skal lokale myndigheter stå fritt til å ta initiativ på hvilket som helst område som ikke ligger utenfor deres kompetanse eller hvor myndigheten ikke tilligger andre instanser.
3. Offentlig myndighetsutøvelse skal i alminnelighet fortrinnsvis utøves av den myndighet som står den enkelte borger nærmest. Ved plassering av et myndighetsområde hos en annen myndighet, bør det tas hensyn til sakens omfang og art, og til kravene til effektivitet og økonomi.
4. Den kompetanse som tilligger lokale myndigheter skal normalt være ubeskåret og udelt. Den skal ikke kunne svekkes eller begrenses av en annen sentral eller regional myndighet med mindre det er fastsatt i lov.
5. Dersom sentrale eller regionale myndigheter delegerer kompetanse til lokalforvaltningen, skal disse så langt råd er fritt kunne tillempes utøvelsen av slike fullmakter til de lokale forhold.
6. I alle saker som direkte angår dem, skal lokale myndigheter i så god tid og på en så hensiktsmessig måte som mulig tas med på råd i planleggingen og når beslutninger skal fattes.

## **Artikkel 5 – Beskyttelse av lokale myndigheters grenser**

Lokale myndigheters grenser skal ikke forandres uten at det berørte lokalsamfunn først er rådspurt, eventuelt ved folkeavstemning hvor loven tillater dette.

## **Artikkel 6 – Tilstrekkelig administrasjon og ressurstilførsel til løsning av lokale myndigheters oppgaver**

1. Uten å være bundet av mer generelle lovbestemmelser, må lokale myndigheter selv kunne forme sin interne administrasjon slik lokale behov tilsier og for å sikre effektiv styring.
2. Kommunalt ansatte må ha lønns og arbeidsvilkår som gjør det mulig å rekruttere høyt kvalifisert personell etter fortjeneste og kompetanse; for å oppnå dette må tilstrekkelig opplærings, muligheter, lønn og avansementsmuligheter kunne stilles i utsikt.

## **Artikkel 7 – Betingelser for utøvelse av verv på lokalplanet**

1. Folkevalgtes arbeidsvilkår skal tillate dem fritt å utøve sine funksjoner.
2. Vilkårene skal innebære passende økonomisk vederlag for utgifter som påløper under utøvelsen av vedkommende verv og, hvor det passer, dekning av tapt arbeidsfortjeneste eller betaling for utført arbeid og tilsvarende trygderettigheter.
3. Enhver funksjon eller virksomhet som anses uforenlig med å inneha et verv som det velges til lokalt, skal fastsettes ved lov eller i henhold til grunnleggende juridiske prinsipper.

## **Artikkel 8 – Administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet**

1. Administrativ kontroll over lokale myndigheter kan bare utøves i samsvar med slike fremgangsmåter og i slike tilfeller som grunnloven eller loven bestemmer.
2. Normalt skal administrativ kontroll med lokale myndigheters virksomhet ha som eneste formål å sikre etterlevelse av loven og grunnlovsfestede prinsipper. Overordnede myndigheter kan likevel når det tjener saksgangen utøve administrativ kontroll når det gjelder saker hvor utøvelsen er blitt delegert til lokale myndigheter.
3. Administrativ kontroll over lokale myndigheter skal utøves slik at den kontrollerende myndighets inngrep står i forhold til de interesser den skal ivareta.

## **Artikkel 9 – Lokale myndigheters økonomiske ressurser**

1. Innen rammene for landets økonomiske politikk skal lokale myndigheter ha krav på tilstrekkelige egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker.
2. Lokale myndigheters økonomiske ressurser skal stå i forhold til det ansvar grunnloven og loven pålegger dem.
3. En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.



4. De økonomiske systemer som lokale myndigheter henter sine midler fra, skal være så mangeartede og fleksible at midlene så langt det er praktisk mulig kan holde tritt med den reelle utviklingen i det det koster å få løst oppgavene.
5. For å beskytte lokale myndigheter som er økonomisk svakere stillet, må det iverksettes omfordelingsrutiner eller tilsvarende tiltak beregnet på å oppveie virkningen av ujevn fordeling så vel av mulige inntektskilder, som av økonomiske byrder. Slike rutiner eller tiltak skal ikke innskrenke lokale myndigheters valgfrihet innenfor deres egne ansvarsområder.
6. Lokale myndigheter skal på en hensiktsmessig måte rådspørres om på hvilken måte omfordelte midler skal overføres til dem.
7. Så langt som mulig skal bevilgninger til lokale myndigheter ikke øremerkes for bestemte formål. Bevilgninger bør ikke innskrenke lokale myndigheters fundamentale rett til innenfor sine myndighetsområder selv å bestemme sin politikk.
8. Når det gjelder lån med sikte på kapitalinvesteringer, skal lokale myndigheter innen lovens begrensninger ha tilgang til det nasjonale kapitalmarked.

### **Artikkel 10 – Lokale myndigheters organisasjonsrett**

1. Lokale myndigheter skal ha rett til å samarbeide under utøvelsen av sin myndighet og, så langt loven tillater, til å danne forbund med andre lokale myndigheter for å løse oppgaver av felles interesse.
2. Hver stat skal anerkjenne lokale myndigheters rett til å tilhøre forbund til beskyttelse og fremme av deres felles interesser, og til å tilhøre en internasjonal forening av lokale myndigheter.

3. Under slike betingelser som loven måtte bestemme, skal lokale myndigheter ha rett til å samarbeide med sine motstykker i andre land.

### **Artikkel 11 – Lovmessig beskyttelse av lokal selvstyre**

Lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov.

## **Del II – Diverse bestemmelser**

### **Artikkel 12 – Forpliktelser**

1. Hver Kontraherende Part forplikter seg til å betrakte seg som bundet av minst tyve punkter i Charterers Del 1, hvorav minst 10 skal velges blant følgende punkter:

- artikkel 2
- artikkel 3, punktene 1 og 2
- artikkel 4, punktene 1, 2 og 4
- artikkel 5
- artikkel 7, punkt 1
- artikkel 8, punkt 2
- artikkel 9, punktene 1, 2 og 3
- artikkel 10, punkt 1
- artikkel 11

2. Punktene som velges i samsvar med denne artikkels punkt 1 skal meddeles Europarådets Generalsekretær samtidig

med at den Kontraherende Part deponerer sine ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokumenter.

3. Enhver Kontraherende Part kan på et senere tidspunkt meddele Generalsekretæren at den betrakter seg som bundet av hvilke punkter som helst i dette Charter som Parten ikke allerede har akseptert i henhold til denne artikkels punkt 1. Slike forpliktelser i etterhånd skal betraktes som integrerte deler av den meddelende Parts ratifikasjon, tiltredelse, eller godkjenning, og skal få den samme virkning fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik meddelelse.

### **Artikkel 13 – Myndigheter som Charteret gjelder for**

Prinsippene for lokalt selvstyre som er nedfelt i dette Charter gjelder for lokale myndigheter av enhver kategori som finnes på den Kontraherende Parts territorium. Imidlertid kan enhver Kontraherende Part, når den ratifiserer, tiltrer eller godkjenner dette Charter, spesifisere hvilke kategorier lokale eller regionale myndigheter som den har til hensikt å begrense Charterets gyldighet til eller å unndra Charterets gyldighet. Ved senere å meddele dette skriftlig til Europarådets Generalsekretær, kan Parten også gjøre Charteret gjeldende for ytterligere kategorier lokale eller regionale myndigheter.

### **Artikkel 14 – Formidling av opplysninger**

Hver Kontraherende Part skal sende Europarådets Generalsekretær alle relevante opplysninger om lovgivning og andre tiltak som den treffer i den hensikt å etterkomme bestemmelsene i dette Charter.

## **Artikkel 15 – Undertegnelse, ratifisering og ikrafttreden**

1. Dette Charter skal være åpent for undertegnelse av Europarådets medlemsstater. Det er gjenstand for ratifisering, tiltredelse, eller godkjenning. Ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokumenter skal deponeres hos Europarådets Generalsekretær.
2. Charteret skal tre i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik erklæring etter den dato fire av medlemsstatene i Europarådet har uttrykt sitt samtykke til å være forpliktet av Charteret i henhold til bestemmelsene i foregående punkt.
3. For enhver medlemsstat som senere uttrykker sin vilje til å være bundet av det, trer Charteret i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter datoen for deponeringen av statens ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokument.

## **Artikkel 16 – Klausul om territorial anvendelse**

1. Enhver stat kan ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument angi på hvilket territorium eller hvilke territorier dette Charter skal gjelde.
2. Enhver stat kan på en hvilken som helst senere dato, ved erklæring sendt til Europarådets Generalsekretær, utvide anvendelsen av dette Charter til ethvert annet territorium som er oppgitt i erklæringen. Charteret skal tre i kraft for et slikt territorium på den første dag i måneden som følger

etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik erklæring.

3. Enhver erklæring avgitt i henhold til de to foregående punkter kan trekkes tilbake for ethvert territorium angitt i en slik erklæring ved å gi underretning til Generalsekretæren. Tilbaketrekkingen skal tre i kraft på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på seks måneder etter den dato Generalsekretæren mottok slik underretning.

### **Artikkel 17 – Oppsigelse**

1. Enhver Kontraherende Part kan si opp dette Charter når som helst etter utløpet av en femårs periode fra datoen for Charterets ikrafttreden og etter å ha gitt Europarådets Generalsekretær seks måneders varsel. Slik oppsigelse skal ikke ha virkning for Charterets gyldighet for andre Kontraherende Parter, forutsatt at det til enhver tid finnes ikke mindre enn fire slike Kontraherende Parter.

2. I samsvar med bestemmelsene i foregående punkt, kan enhver Kontraherende Part si opp et hvilket som helst punkt i Charterets Del I som den tidligere har godtatt, forutsatt at den Kontraherende Part fortsetter å være bundet av det antall og den type punkter som kreves i artikkel 12, punkt 1. En Kontraherende Part som ved å si opp et punkt ikke lenger tilfredsstiller kravene i artikkel 12, punkt 1, skal anses for å ha sagt opp selve Charteret.

### **Artikkel 18 – Meddelelser**

Europarådets Generalsekretær skal opplyse Rådets medlemsstater om:

- a. enhver undertegnelse;
- b. deponeringen av ethvert ratifiserings-, tiltredelses-, eller godkjennelsesdokument;
- c. enhver ikrafttreden av dette Charter i samsvar med artikkel 15;
- d. enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i artikkel 12, punkt 2 og 3;
- e. enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i artikkel 13;
- f. enhver oppsigelse som vedkommer dette Charter.

Til bevitnelse herav har undertegnende, som har behørig fullmakt dertil, undertegnet denne Konvensjonen.

Utferdighet i Strasbourg, den 15. oktober 1985, på engelsk og fransk idet begge tekster har samme gyldighet, i én enkelt kopi som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets Generalsekretær skal sende bekreftede kopier til hver av Europarådets medlemsstater og til enhver annen stat som er innbudt til å tiltre denne konvesjonen.



**Tilleggsprotokoll til Europeisk Charter  
om lokalt selvstyre om rett til deltakelse  
i lokale myndigheters saker**

**Utrecht, 16.XI.2009**





## **Innledning**

Undertegnende regjeringer, medlemmer av Europarådet, til denne tilleggsprotokollen til Europeisk Charter om lokalt selvstyre (heretter kalt "Charteret", ETS nr. 122),

Som tar i betraktning at Europarådets formål er å oppnå større enhet blant medlemmene i den hensikt å sikre og realisere de idealer og prinsipper som er deres felles arv;

Som tar i betraktning at retten til å engasjere seg i behandlingen av offentlige anliggender er et av de demokratiske prinsipper som alle Europarådets medlemsstater hevder;

Som tar i betraktning at utviklingen i medlemsstatene har vist at dette prinsippet er av største viktighet for lokalt selvstyre;

Som tar i betraktning at det vil være hensiktsmessig å supplere Charteret med bestemmelser som garanterer rett til deltakelse i lokale myndigheters saker;

Som viser til Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter, vedtatt av Ministerkomiteen 27. november 2008;

Som også viser til erklæringen og handlingsplanen som Europarådets stats- og regjeringssjefer vedtok på sitt tredje toppmøte (Warszawa, 16.–17. mai 2005),

er blitt enige om følgende:

## **Artikkel 1 – Rett til deltakelse i lokale myndigheters saker**

1. De kontraherende parter skal sikre enhver innenfor sitt myndighetsområde rett til deltakelse i lokale myndigheters saker.

2. Retten til deltakelse i lokale myndigheters saker angir retten til å søke å bestemme eller påvirke utøvelsen av en lokal myndighets kompetanse og ansvar.

3. Lovgivningen skal sørge for midler til å lette utøvelsen av denne rettigheten. Lovgivningen kan foreskrive bestemte tiltak for forskjellige omstendigheter eller kategorier av personer, uten urettferdig diskriminering av noen person eller gruppe. I samsvar med partens konstitusjonelle og/eller internasjonale forpliktelser kan lovgivningen særlig sørge for tiltak som er spesifikt begrenset til personer med stemmerett.

4.1. Hver part skal ved lov anerkjenne sine statsborgeres rett til å delta, som velgere eller kandidater, i valg på medlemmer til den lokale myndighetens styre eller forsamling på stedet der de bor.

4.2. Lovgivningen skal også anerkjenne andre personers rett til slik deltakelse der parten i samsvar med sin egen konstitusjonelle ordning beslutter dette, eller der dette samsvarer med partens internasjonale juridiske forpliktelser.

5.1. Alle formaliteter, vilkår eller begrensninger for utøvelse av retten til å delta i en lokal myndighets saker skal være fastsatt ved lov og være forenlige med partens internasjonale juridiske forpliktelser.

5.2 Lovgivningen skal pålegge de formaliteter, vilkår og begrensninger som er nødvendige for å sikre at den etiske integritet og åpenhet i utøvelsen av lokale myndigheters kompetanse og ansvar ikke blir satt i fare ved utøvelsen av retten til deltakelse.

5.3 Alle andre formaliteter, vilkår eller begrensninger må være begrunnet ut fra behovet for å drive et effektivt politisk demokrati, opprettholde allmenn sikkerhet i et demokratisk samfunn eller for at partene skal kunne oppfylle kravene som følger av dens internasjonale juridiske forpliktelser.

## **Artikkel 2 – Iverksetting av tiltak for retten til deltakelse**

1. Partene skal treffe alle de tiltak som er nødvendige for å iverksette retten til deltakelse i lokale myndigheters saker.

2. Disse tiltakene for utøvelsen av retten til deltakelse skal omfatte:

i. å gi lokale myndigheter fullmakt til å muliggjøre, fremme og lette utøvelsen av retten til deltakelse som beskrevet i denne protokollen;

ii. å sikre opprettelse av:

a. prosedyrer for å involvere mennesker, som kan omfatte konsultative prosesser, lokale folkeavstemninger og anmodninger, og, der den lokale myndigheten har mange innbyggere og/eller dekker et stort geografisk område, tiltak for å involvere mennesker på et nivå som er nær dem;

- b. prosedyrer for innsyn i offisielle dokumenter som besittes av lokale myndigheter, i samsvar med partens konstitusjonelle ordning og internasjonale juridiske forpliktelser;
  - c. tiltak for å oppfylle behovene til kategorier av personer som møter særlige hindringer for å kunne delta; og
  - d. mekanismer og prosedyrer for å håndtere og svare på klager og forslag angående hvordan lokale myndigheter og lokale offentlige tjenester fungerer;
- iii. å oppmuntre til bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å fremme og utøve retten til deltakelse som beskrevet i denne protokollen.
3. Prosedyrer, tiltak og mekanismer kan være forskjellige for ulike kategorier av lokale myndigheter ut fra deres størrelse og kompetanse.
4. I planleggings- og beslutningsprosessen vedrørende tiltak som skal iverksettes for å gjennomføre retten til deltakelse i lokale myndigheters saker, skal lokale myndigheter rådspørres i den grad det er mulig, til riktig tid og på egnet måte.

### **Artikkel 3 – Myndigheter som protokollen gjelder for**

Denne protokollen gjelder for lokale myndigheter av enhver kategori som finnes på partens territorium. Imidlertid kan enhver stat når den ratifiserer, tiltrer eller godkjenner denne protokollen, spesifisere hvilke kategorier av lokale eller

regionale myndigheter den har til hensikt å begrense protokollens gyldighet til eller unndra protokollen gyldighet for. Parten kan også gjøre protokollen gjeldende for flere kategorier av lokale eller regionale myndigheter ved senere å meddele dette til Europarådets generalsekretær.

## **Artikkel 4 – Territorial anvendelse**

1. Enhver stat kan ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument angi på hvilket territorium eller hvilke territorier denne protokollen skal gjelde.
2. Enhver part kan på en hvilken som helst senere dato, ved erklæring sendt til Europarådets generalsekretær, utvide anvendelsen av denne protokollen til ethvert annet territorium som er oppgitt i erklæringen. Protokollen skal tre i kraft for et slikt territorium på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato generalsekretæren mottok slik erklæring.
3. Enhver erklæring avgitt i henhold til de to foregående punkter, kan trekkes tilbake for ethvert territorium angitt i en slik erklæring, ved å gi underretning til generalsekretæren for Europarådet. Tilbaketrekkingen skal tre i kraft på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på seks måneder etter den dato generalsekretæren mottok slik underretning.

## **Artikkel 5 – Undertegning og ikrafttredelse**

1. Denne protokollen skal være åpen for undertegning av de medlemsstatene i Europarådet som har undertegnet

Charteret. Det er gjenstand for ratifisering, tiltredelse eller godkjenning. En medlemsstat i Europarådet kan ikke ratifisere, godkjenne eller tiltre denne protokollen med mindre den samtidig eller tidligere har ratifisert, godkjent eller tiltrådt Charteret. Ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.

2. Protokollen skal tre i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato åtte av medlemsstatene i Europarådet har uttrykt sitt samtykke til å være forpliktet av protokollen i henhold til bestemmelsene i punkt 1.

3. For enhver medlemsstat som senere uttrykker sin vilje til å være bundet av den, trer protokollen i kraft fra den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter datoen for deponeringen av statens ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokument.

## **Artikkel 6 – Oppsigelse**

1. Enhver part kan når som helst si opp denne protokollen ved underretning til Europarådets generalsekretær.

2. En slik oppsigelse skal tre i kraft på den første dag i måneden som følger etter utløpet av en periode på seks måneder etter den dato generalsekretæren mottok slik underretning.

## **Artikkel 7 – Meddelelser**

Europarådets generalsekretær skal opplyse Europarådets medlemsstater om:

- a. enhver undertegning;

- b. deponeringen av ethvert ratifiserings-, tiltredelses- eller godkjenningsdokument;
- c. enhver ikrafttreden av denne protokollen i samsvar med artikkel 5;
- d. enhver meddelelse som mottas i henhold til bestemmelsene i artikkel 3;
- e. enhver annen avgjørelse, underretning eller melding som vedkommer denne protokollen.

Til bevitnelse herav har undertegnende, som har behørig fullmakt dertil, undertegnet denne protokoll.

Utferdighet i Utrecht, den 16. november 2009, på engelsk og fransk idet begge tekster har samme gyldighet, i én enkelt kopi som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal sende bekreftede kopier til hver av Europarådets medlemsstater.





# **Europeisk Charter om lokalt selvstyre**

Forklarende rapport



I. Det Europeiske Charter om lokalt selvstyre ble utarbeidet i Europarådet av en komité av statlige eksperter på fullmakt av styringskomiteen for regionale og kommunale saker med utgangspunkt i et utkast lagt fram av den faste konferansen for lokale og regionale myndigheter i Europa (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe). Europarådet åpnet Charteret for undertegning som konvensjon av medlemsstatene 15. oktober 1985.

II. Denne utgivelsen inneholder teksten fra den forklarende rapporten som ble utarbeidet med utgangspunkt i komiteens diskusjoner og overlevert Europarådets ministerkomité. Rapportdokumentet utgjør ingen offisiell fortolkning av teksten i Charteret, men kan kanskje gjøre det enklere å forstå bestemmelsene.

# Forklarende rapport

## A. Charterets opprinnelse

Det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre er resultatet av en rekke initiativer og mange års drøfting i Europarådet.

Det å kunne beskytte og styrke det lokale selvstyret i Europa ved hjelp av et dokument som gjør rede for de prinsippene som deles av alle de demokratiske statene i Europa, har lenge vært et ønske blant de lokale styresmaktene. Tidlig i prosessen innså man også at en slik tekst burde ha som mål å sikre tilslutning fra dem som utfører de handlingene som hovedsakelig er under debatt i ethvert forsvar av lokalt selvstyre, nemlig styresmaktene.

Som vokter av menneskerettene og forsvarer av prinsippene i demokratiske styresett, dannet Europarådet den opplagte rammen for å utarbeide og innføre et slikt dokument i; særlig fordi Europarådet allerede så tidlig som i 1957 anerkjente hvor viktige de lokale myndighetene var, ved å etablere et representativt organ for dem på europeisk nivå som siden har blitt til den faste konferansen for lokale og regionale myndigheter i Europa (CLRAE).<sup>1</sup>

Det var også CLRAE som med sin resolusjon 64 (1968) foreslo en erklæring om prinsippene for lokalt selvstyre og ba Ministerkomiteen i Europarådet om å vedta den. Dette initiativet ble støttet av Rådgivende forsamling, som i sin

---

1. Fra 14. januar 1994 ble den faste konferansen gjort om til Europarådets Kommunalkongress (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE), som en anerkjennelse av kongressens politiske betydning.

Rekommandasjon 615 (1970) la frem for Ministerkomiteen en tekst som i stor grad var basert på CLRAE-teksten og var utformet i fellesskap av de to organene. Den foreslåtte erklæringen var imidlertid for generell og for vidtgående til at det var mulig å treffe konkrete tiltak ut fra den.

Det nye initiativet fra CLRAE i 1981 hadde derfor en noe smidigere tilnærming. Samtidig ville en rent uforpliktende prinsipperklæring ikke yte rettferdighet til den betydningen det lokale selvstyret har, og hva slags trusler det er utsatt for. I stedet må styresmaktene oppfordres til å inngå bindende avtaler. Den fleksibiliteten som er nødvendig for å favne forskjellene mellom de nasjonale konstitusjonelle ordningene og forvaltningsmessige tradisjonene, måtte bygges inn, ikke ved å utvanne kravene i de nye dokumentene, men ved å gi styresmaktene en viss valgfrihet med hensyn til hvilke bestemmelser de ville regne seg som bundet av.

Det logiske resultatet av denne tilnærmingen ble levert til Ministerkomiteen, i CLRAE-resolusjon 126 (1981), i form av et utkast til det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre, med anmodning om at utkastet ble vedtatt og gitt status som europeisk konvensjon.

Ministerkomiteen besluttet å overføre CLRAEs forslag til styringskomiteen for regionale og kommunale saker (Steering Committee for Regional and Municipal Matters, CDRM) for drøfting under den femte konferansen for europaministrene med ansvar for lokalt styre (Lugano, 5.–7. oktober 1982). I sin konklusjon skrev ministrene som var til stede i Lugano, at de

"... anser dette Charterutkastet for å være et viktig steg på veien mot å definere prinsippene for lokalt selvstyre, men registrerer samtidig det forbeholdet noen ministre har om

behovet for et Charter i form av en bindende konvensjon og om noen av sidene ved Charterets innhold;

ber Ministerkomiteen i Europarådet om å gi styringskomiteen for regionale og kommunale saker (CDRM), i forbindelse med konferansen om lokale og regionale myndigheter i Europa, i oppdrag å utføre de nødvendige endringene i utkastet til Europeisk Charter om lokalt selvstyre i samsvar med de merknadene som har kommet frem under konferansen om form og innhold, slik at Charteret kan legges frem for dem for godkjenning på neste konferanse ...”

Ministerkomiteen gav oppdraget til CDRM, som deretter gikk grundig gjennom Charterutkastet. Representanter fra CLRAE tok del i diskusjonene når konklusjonene fra Lugano-konferansen skulle behandles.

Da Charterutkastet var revidert av CDRM, ble det endelig lagt frem for den sjette konferansen for europaministre med ansvar for lokalt styre, som kom sammen i Roma fra 6. til 8. november i 1984. Etter å ha undersøkt teksten gav ministrene sin enstemmige tilslutning til i prinsippene beskrevet i den. Når det gjaldt hvilken juridisk form Charteret skulle ha, var et flertall av ministrene for en konvensjon.

I lys av uttalelsene fra Rådgivende forsamling og ministerkonferansen i Roma vedtok derfor Ministerkomiteen det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre i form av en konvensjon i juni 1985. Siden initiativet til Charteret opprinnelig kom fra den faste konferansen for lokale og regionale myndigheter i Europa, ble det bestemt av konvensjonen skulle åpnes for undertegning den 15. oktober 1985 i forbindelse med CLRAEs 20. plenenumsmøte.

## **B. Generelle merknader**

Formålet med Europeisk Charter om lokalt selvstyre er å veie opp for mangelen på felles europeiske standarder for å måle og verne om rettene til lokale myndigheter, som er dem som har tette kontakt med borgerne og gir borgerne anledning til å delta på en effektiv måte i de beslutningene som påvirker nærmiljøet.

Charteret forplikter partene til å innføre grunnleggende regler som garanterer lokale myndigheter politisk, administrativ og økonomisk uavhengighet. Det er dermed et uttrykk, på europeisk nivå, for den politiske viljen til på alle nivåer av den territoriale forvaltningen å realisere de prinsippene som helt siden stiftelsen har vært forsvart av Europarådet, som regner det som sin oppgave å ivareta Europas demokratiske samvit-tighet og forsvare menneskerettighetene i videste forstand. Charteret er altså et konkret uttrykk for en overbevisning om at den graden av selvstyre som lokale myndigheter har, kan regnes som en prøvestein på ekte demokrati.

Charteret består av tre deler. Første del inneholder de mate-rielle bestemmelsene som fastsetter prinsippene for lokalt selvstyre. Den konkretiserer behovet for et konstitusjonelt og juridisk grunnlag for det lokale selvstyret, definerer begrepet og fastsetter prinsippene som styrer beskaffenheten av og vir-keområdet for lokale myndigheters kompetanse. Andre artikler handler om å beskytte de lokale myndighetenes grenser, og sikrer at de har selvstyre med hensyn til forvaltningens opp-bygging og tilgang til kvalifiserte medarbeidere, og definerer vilkårene for å inneha lokalt valgte verv. To hovedartikler har som mål å begrense den administrative kontrollen av de lokale myndighetenes virksomhet og sikre at de har tilstrekkelige



økonomiske ressurser til rådighet på vilkår som ikke svekker det grunnleggende selvstyret. De gjenværende bestemmelsene i denne delen dekker retten de lokale myndighetene har til å samarbeide og inngå forbund, og beskyttelsen av det lokale selvstyret i form av tilgang til judisiell overprøving.

Del II inneholder diverse bestemmelser som gjelder virkeområdet for de forpliktelsene som partene tar på seg. I samsvar med formålet om å sikre en realistisk balanse mellom vern av vesentlige prinsipper og den fleksibiliteten som er nødvendig for å kunne ta hensyn til de juridiske og institusjonelle særegenhetene i de ulike medlemsstatene, får partene tillatelse til konkret å utelukke visse bestemmelser fra Charteret fra dem de regner seg forpliktet av. Charteret representerer dermed et kompromiss mellom på den ene siden en anerkjennelse av det faktum at lokalt selvstyre påvirker oppbyggingen og organiseringen av selve staten, noe som er avgjørende for styresmaktene, og på den andre siden målet om å beskytte et minimum av de grunnleggende prinsippene som ethvert demokratisk system med lokalt styre bør respektere. Partenes forpliktelser kan dessuten utvides når de aktuelle hindringene er fjernet.

Potensielt kan prinsippene for lokalt selvstyre som er fastsatt i Charteret, gjelde alle nivåer eller kategorier av lokale myndigheter i de enkelte medlemsstatene, og dermed også, med de nødvendige endringene, territoriale myndigheter på regionalt nivå. For å gi rom for spesialtilfeller kan imidlertid partene utelukke visse myndighetskategorier fra Charterets virkeområde.

Charteret inneholder ingen bestemmelser om et institusjonalisert system for å kontrollere anvendelsen av det, utover

et krav om at partene skal oppgi all aktuell informasjon som gjelder lovmessige eller andre tiltak som treffes for å oppfylle Charteret. Det ble vurdert å sette opp et internasjonalt kontrollsystem tilsvarende systemet i Den europeiske sosialpakt. Imidlertid virket det mulig å klare seg uten et komplisert kontrollapparat, siden CLRAEs tilstedeværelse i Europarådet med direkte tilgang til Ministerkomiteen ville sikre tilstrekkelig politisk kontroll av at partene oppfyller kravene i Charteret.

Siste del av teksten inneholder sluttbestemmelser i samsvar med dem som vanligvis brukes i konvensjoner som utformes under Europarådets ansvar.

Europeisk Charter om lokalt selvstyre er det første multilaterale juridiske dokumentet som definerer og verner om prinsippene for lokalt selvstyre, som er en av grunnsøylene i demokratiet som det er Europarådets oppgave å forsvare og utvikle. Forhåpentlig vil dokumentet være et viktig bidrag i arbeidet med å beskytte og styrke felleseuropeiske verdier.

## **C. Merknader til Charterets bestemmelser**

### **Innledning**

Innledningen gir mulighet for å si noe om de grunnleggende premissene som ligger til grunn for Charteret. Disse er i korte trekk:

- det lokale selvstyrets vesentlige bidrag til demokrati, effektiv forvaltning og desentralisering av kompetanse
- den viktige rollen lokale myndigheter spiller i oppbyggingen av Europa
- nødvendigheten av at lokale myndigheter er stiftet på demokratisk grunnlag og har omfattende selvstyre

## *Artikkel 1*

Artikkel 1 uttrykker den generelle forpliktelsen partene har til å etterleve prinsippene for lokalt selvstyre som er fastsatt i del I i Charteret (artikkel 2–11), i det omfanget som er fastsatt i artikkel 12.

## *Artikkel 2*

Denne artikkelen fastsetter at prinsippet om lokalt selvstyre bør ha skriftlig vern i lovgivningen.

Med tanke på hvor viktig dette prinsippet er, er det dessuten ønskelig at vernet blir sikret ved at det blir inkludert i grunnlagsteksten som styrer organiseringen av staten, det vil si grunnloven. I de landene der prosedyren for å endre grunnloven krever godkjenning i form av kvalifisert flertall i lovgivende forsamling eller godkjenning fra hele befolkningen gjennom folkeavstemming, vil det imidlertid kanskje ikke være mulig å forplikte seg til å innlemme prinsippet om lokalt selvstyre i grunnloven. I tillegg vil land som ikke har noen skriftlig grunnlov, men en grunnlov som er å finne i ulike dokumenter og kilder, kanskje møte særlige vansker og til og med være ute av stand til å påta seg en slik forpliktelse.

Det må også tas med i betraktningen at forbundsland kan ha lokale myndigheter som blir regulert av forbundsstatene heller enn en sentral forbundsregjering. For forbundsstatene påvirker dette Charteret på ingen måte fordelingen av kompetanse og ansvar som er etablert mellom forbundsstaten og de føderale statene.

### *Artikkel 3*

Denne artikkelen fastsetter de vesentlige egenskapene ved lokalt selvstyre slik de skal tolkes under dette Charteret.

#### *Punkt 1*

Begrepet "evne" uttrykker den tanken at den juridiske retten til å regulere og styre visse offentlige anliggender må følges av midler til å gjøre det på en effektiv måte. Inkluderingen av uttrykket "så langt loven tillater" anerkjenner det faktum at denne retten og evnen kan defineres nærmere i lovgivningen.

"På eget ansvar" legger vekt på at lokale myndigheter ikke bare skal betraktes som representanter for overordnede myndigheter.

Det er ikke mulig å definere nøyaktig hvilke anliggender lokale myndigheter bør ha rett til å regulere og styre. Uttrykk som "lokale anliggender" og "egne anliggender" ble forkastet fordi de ble regnet for å være for vage og vanskelige å tolke. Medlemsstatenes tradisjoner for hvilke anliggender som regnes å tilhøre de lokale myndighetenes område, varierer sterkt. I virkeligheten har de fleste saker både lokal og nasjonal betydning, og ansvaret for dem kan variere fra land til land og over tid, og kan til og med være fordelt på forskjellige forvaltningsnivåer. Det å begrense lokale myndigheter til saker som ikke har bredere betydning, ville medføre en fare for at myndighetene ble degradert til en marginal rolle. På den andre siden kan det være at landene ønsker å beholde visse oppgaver, for eksempel det nasjonale forsvaret, hos de sentrale styresmaktene. Hensikten med Charteret er at lokale myndigheter skal ha et bredt spekter av ansvarsområder som

kan utøves på lokalt nivå. Definisjonen av disse ansvarsområdene er tema for artikkel 4.

### *Punkt 2*

Rettene knyttet til selvstyre må utøves av demokratisk utnevnte myndigheter. Prinsippet er i samsvar med den betydningen Europarådet tillegger demokratiske styremåter.

Denne retten innebærer normalt en representativ forsamling med eller uten utøvende organer som er underordnet denne, men det er også åpnet for direkte demokrati i tilfeller der lovgivningen tillater det.

### *Artikkel 4*

Som forklart i merknadene til artikkel 3 er det ikke mulig, og ville heller ikke være passende å forsøke, å gi noen uttømmende liste over hvilke kompetanse- og ansvarsområder som bør gjelde for lokale styresmakter i hele Europa. Denne artikkelen fastsetter imidlertid generelle prinsipper som de lokale myndighetenes ansvar og type kompetanse bør være basert på.

### *Punkt 1*

Hva slags ansvarsområder de lokale myndighetene har, er avgjørende for hvordan det lokale selvstyret arter seg i praksis, og det er derfor viktig både for tydelighets skyld og for rettssikkerheten at de grunnleggende ansvarsområdene ikke blir tilordnet på tilfeldig basis, men er tilstrekkelig begrunnet i lovgivningen. Ansvarsområdene blir normalt tilordnet gjennom grunnloven eller beslutning i lovgivende forsamling. Til tross for bruken av uttrykket "ved lov" i dette punktet kan

det i visse land for effektivitetens skyld likevel være ønskelig at den lovgivende forsamlingen delegerer særskilte ansvarsområder, særlig når det gjelder detaljer eller saker som krever gjennomføring som følge av direktiver fra Det europeiske fellesskap, forutsatt at den lovgivende forsamlingen beholder tilstrekkelig kontrollmyndighet over utøvelsen av den delegerede kompetansen. Unntak gjelder også for medlemsstater i Det europeiske fellesskap i forbindelse med at reglene i fellesskapet (som kommer til direkte anvendelse under artikkel 189 i Romatraktaten) kan fastsette anvendelse av konkrete tiltak på et gitt administrasjonsnivå.

### *Punkt 2*

I tillegg til de ansvarsområdene som er tillagt bestemte myndighetsnivåer gjennom lovgivningen, kan det oppstå andre behov og muligheter for tiltak gjennom offentlige organer. Dersom disse tiltaksområdene har lokal betydning og ikke er unntatt fra den generelle kompetansen som finnes i de fleste medlemsstatene, er det viktig for at de lokale myndighetene skal oppfattes som politiske enheter som handler på egen hånd for å fremme innbyggernes alminnelige velferd, at de har rett til å ta initiativ på slike områder. De generelle reglene som de kan treffe avgjørelsene etter i slike tilfeller, kan imidlertid fastsettes ved lov. I visse medlemsstater må imidlertid de lokale myndighetene kunne vise at de har lovfestet myndighet til det de gjør. Lokale myndigheter kan gis stor frihet utenfor de spesifikke ansvarsområdene med en slik ordning, hvis eksistens anerkjennes i den grad som angis i punkt 2 i artikkel 4.

### *Punkt 3*

Dette punktet gir uttrykk for det generelle prinsippet om at utøvelsen av offentlig ansvar bør desentraliseres. Prinsippet har vært fremlagt en rekke ganger innenfor Europarådet og særlig i konklusjonene fra Lisboa-konferansen for europa-ministrene med ansvar for lokalt styre i 1977. Prinsippet går ut på at med mindre oppgavens størrelse eller art er slik at den krever behandling i et større territorialt område, eller det finnes overordnede hensyn knyttet til effektivitet eller økonomi, bør oppgaven vanligvis tillegges det mest lokale myndighetsnivået.

Punktet medfører imidlertid ikke noe krav om systematisk å desentralisere oppgaver til slike lokale myndigheter som på grunn av sin art og størrelse bare kan utføre begrensede oppgaver.

### *Punkt 4*

Dette punktet handler om problemet med overlappende ansvarsområder. For klarhetens skyld og for å unngå alle tilbøyeligheter til en gradvis utvanning av ansvaret, skal kompetansen normalt være ubeskåret og udelt. Supplerende tiltak fra ulike myndighetsnivåer kan imidlertid være nødvendig på visse felt, og i slike saker er det viktig at den sentrale eller regionale myndighetens inngripen finner sted i samsvar med tydelige lovbestemmelser.

### *Punkt 5*

På grunn av de lokale myndighetenes administrative oppbygging og deres kjennskap til lokale forhold kan det være dem som er best egnet til å gjennomføre enkelte oppgaver som

høyere myndigheter har det overordnede ansvaret for. For at slik delegering ikke i for stor grad skal gripe inn i området til den uavhengige myndigheten på lokalt nivå, bør sistnevnte når det er mulig, få anledning til å ta hensyn til lokale forhold under utøvelsen av delegert kompetanse. Når det gjelder visse oppgaver, for eksempel utstedelse av identitetspapirer, kan imidlertid behovet for ensartede regler føre til at det ikke er rom for lokalt skjønn.

### *Punkt 6*

Mens punkt 1 til 5 tar for seg saker som ligger innenfor virkeområdet til lokale myndigheter, gjelder punkt 6 både saker som ligger innenfor virkeområdet til slike myndigheter, og saker som ligger utenfor virkeområdet, men som de blir særlig berørt av. Av teksten fremgår det at både måten og tidspunktet som de lokale myndighetene blir rådspurt på, skal være slik at de har reell mulighet til påvirkning, samtidig som det innrømmes at særlige forhold kan overstyre kravet om rådspørring, særlig i hastesaker. Slik rådspørring skal foregå direkte med myndigheten eller myndighetene det gjelder, eller indirekte gjennom deres sammenslutninger dersom flere myndigheter er involvert.

### *Artikkel 5*

Forslag om grenseendringer, i ytterste konsekvens samForslag om grenseendringer, i ytterste konsekvens sammenslåing med andre myndigheter, er selvsagt av grunnleggende betydning for lokale myndigheter og de borgerne de tjener. Selv om det i de fleste land regnes som urealistisk å forvente at lokalsamfunnet skal ha makt til å stanse slike endringer, er det svært viktig å rådspørre lokalsamfunnet først, enten direkte



eller indirekte. En folkeavstemming vil sannsynligvis være en hensiktsmessig fremgangsmåte ved slik rådspørring, men en rekke land mangler lovbestemmelser for det. Der lovbestemmelsene ikke gjør det obligatorisk å bruke folkeavstemming, kan det benyttes andre former for rådspørring.

## *Artikkel 6*

### *Punkt 1*

Teksten i dette punktet handler ikke om den generelle opprettelsen av lokale myndigheter og deres styre, men om den måten de forvaltningsmessige tjenestene er organisert på. Selv om sentrale eller regionale lover kanskje fastsetter visse generelle prinsipper for organiseringen, må lokale myndigheter selv kunne forme sin administrasjon slik at den tar hensyn til lokale forhold og sikrer effektiv styring. Begrensede konkrete krav i sentrale eller regionale lover som gjelder for eksempel etablering av visse komiteer eller opprettelse av visse administrative stillinger, kan godtas, men disse bør ikke være så omfattende at de gir en rigid organisasjonsoppbygging.

### *Punkt 2*

I tillegg til en hensiktsmessig oppbygging av administrasjonen er det viktig for de lokale myndighetenes effektivitet at de kan rekruttere og holde på medarbeidere som har de egenskapene som kreves til myndighetenes ansvarsområder. Dette avhenger helt klart i stor grad av at de lokale myndighetene kan tilby tilstrekkelig gode lønns- og arbeidsvilkår.

## *Artikkel 7*

Denne artikkelen har som mål å sikre både at valgte representanter ikke skal kunne hindres i å utføre sine oppgaver gjennom tredjeparters tiltak, og at ingen kategorier mennesker skal være forhindret fra å påta seg verv bare på grunn av økonomiske forhold. De materielle faktorene omfatter passende økonomisk vederlag for utgifter som påløper under utøvelsen av vervet, og, når det passer, dekning av tapt arbeidsfortjeneste og, særlig når det gjelder kommunestyremedlemmer som er valgt til utøvende myndighet på full tid, godtgjørelse og tilsvarende trygderettigheter. Ut fra denne artikkelen vil det også være rimelig å forvente at det legges til rette for at de som påtar seg fulltidsverv, får hjelp med å vende tilbake til arbeidslivet når deres vervperiode er over.

### *Punkt 3*

Dette punktet sier at det å utelukke noen fra å inneha verv som omfattes av en lokal valgprosess, skal være basert på objektive juridiske kriterier, og ikke på tilfældige beslutninger. Vanligvis betyr dette at uforenlighet vil være fastsatt ved lov. Det er imidlertid registrert tilfeller der godt etablerte, uskrevne juridiske prinsipper tilsynelatende gir tilstrekkelig garantier.

## *Artikkel 8*

Denne artikkelen handler om kontroll av lokale myndigheters virksomhet, en kontroll som utføres av styresmakter på andre nivåer. Artikkelen gjelder ikke enkeltpersoners mulighet til å gå til sak mot lokale myndigheter, eller utnevningen av og virksomheten til ombudsmenn eller andre offentlige organer som har undersøkende oppgaver. Bestemmelsene er fremfor

alt aktuelle for den typen kontroller som vanligvis forbindes med contrôles de tutelle, som det lenge har vært tradisjon for i en rekke land. De gjelder altså ulike former for praksis, for eksempel krav om forhåndsgodkjenning av tiltak, om godkjenning før tiltak får virkning, makt til å ugyldiggjøre lokale myndigheters avgjørelser, regnskapskontroller osv.

### *Punkt 1*

Punkt 1 fastsetter at det skal være tilstrekkelig juridisk grunnlag for kontrollene, og dermed utelukkes tilfeldige kontrollrutiner.

### *Punkt 2*

Administrative kontroller skal vanligvis begrenses til spørsmålet om hvorvidt den lokale myndighetens virksomhet er lovlig, og ikke om den er hensiktsmessig. Et særlig unntak, men ikke det eneste, gjøres for delegerte oppgaver, der myndigheten som delegerer kompetanse, kan ønske å utøve en viss kontroll av måten oppgaven blir utført på. Dette skal imidlertid ikke føre til at den lokale myndigheten blir hindret i å utøve et visst skjønn, slik det er fastsatt i punkt 5 i artikkel 4.

### *Punkt 3*

Teksten henter inspirasjon fra prinsippet om "forholdsmessighet", der den kontrollerende myndigheten i utøvelsen av sine privilegier er forpliktet til å bruke den metoden som minst påvirker det lokale selvstyret samtidig som den oppnår ønsket resultat.

Siden tilgangen til judisiell overprøving av urettmessig utøvelse av kontroll er dekket av artikkel 11, har nøyaktige bestemmelser for vilkårene for inngripen og hvordan den gjennomføres i konkrete situasjoner, ikke blitt oppfattet som viktig.

## *Artikkel 9*

En lovhjemmel til å utføre bestemte oppgaver har ingen mening hvis de lokale myndighetene ikke tilføres økonomiske midler til å utføre dem.

### *Punkt 1*

Dette punktet skal sikre at lokale myndigheter ikke blir frarøvet friheten til å bestemme hvordan utgiftene skal fordeles.

### *Punkt 2*

Prinsippet som beskrives, er at det skal være et hensiktsmessig forhold mellom de økonomiske midlene som de lokale myndighetene disponerer, og de oppgavene de skal utføre. Dette forholdet er spesielt viktig når det gjelder oppgaver som er spesielt tilordnet myndigheten.

### *Punkt 3*

Det å treffe et politisk valg og veie tjenestenes nytteverdi opp mot kostnadene for de lokale skatteyterne eller brukerne, er en grunnleggende plikt som påligger lokale, valgte representanter. Sentrale eller regionale lovbestemmelser kan fastsette overordnede grenser for lokale myndigheters skattekompetanse, men de må ikke være til hinder for at det lokale ansvaret kan fungere effektivt.

### *Punkt 4*

Visse skatter og andre kilder som finansierer lokale myndigheter, blir på grunn av sin natur eller praktiske årsaker forholdsvis lite påvirket av virkningene av inflasjon og andre økonomiske faktorer. Lokale myndigheter som i for stor grad støtter seg til slike skatter eller kilder, kan få problemer siden kostnadene

ved å yte tjenestene blir direkte påvirket av den økonomiske utviklingen. Men selv ikke når inntektskildene er forholdsvis dynamiske, kan det finnes noen automatikk i forholdet mellom kostnader og fordelingen av midler.

#### *Punkt 6*

Når omfordelte midler blir tilordnet i henhold til konkrete kriterier som er fastsatt i lovgivningen, vil bestemmelsene i dette punktet være oppfylt dersom de lokale myndighetene blir rådspurt under utarbeidelsen av den aktuelle lovgivningen.

#### *Punkt 7*

Med tanke på lokale myndigheters handlingsfrihet er rammebevilgninger og selv sektorspesifikke bevilgninger å foretrekke fremfor bevilgninger som er øremerket konkrete prosjekter. Det ville være urealistisk å forvente at alle spesifikke prosjektbevilgninger skal kunne erstattes av generelle bevilgninger, særlig når det gjelder store kapitalinvesteringer, men overdreven bruk av slike bevilgninger vil i stor grad innskrenke lokale myndigheters frihet til selv å bestemme hvordan kostnadene skal prioriteres. Den andelen av de samlede midlene som utgjøres av bevilgninger, vil imidlertid variere sterkt fra land til land, og en høyere andel av prosjektspesifikke bevilgninger i forhold til mer generelle bevilgninger kan være rimelig dersom bevilgninger generelt utgjør en forholdsvis ubetydelig andel av de samlede inntektene.

Den andre setningen i punkt 7 i artikkel 9 skal sikre at bevilgninger som gis til konkrete formål, ikke undergraver lokale myndigheters frihet til selv å bestemme politikken innenfor sitt eget myndighetsområde.

### *Punkt 8*

Det er viktig for lokale myndigheter å ha tilgang til lånefinansiering av kapitalinvesteringer. Mulige kilder til slik finansiering vil imidlertid alltid være avhengig av hvordan de enkelte landenes kapitalmarkeder er bygd opp; prosedyrer og vilkår som styrer tilgangen til slike kilder, kan være fastsatt ved lov.

### *Artikkel 10*

#### *Punkt 1*

Dette punktet dekker det praktiske samarbeidet mellom lokale myndigheter for særlig å kunne oppnå større effektivitet ved hjelp av felles prosjekter eller ved å utføre oppgaver som er større enn det en enkelt myndighet har kapasitet til å klare. Samarbeidet kan ta form av et forbund eller en sammenslutning av myndigheter, men lovgivningen kan inneholde juridiske rammer for opprettelsen av slike organer.

#### *Punkt 2*

Punkt 2 gjelder sammenslutninger som har mål som er mye mer generelle enn de praktiske formålene i punkt 1, og som vanligvis forsøker å representere alle lokale myndigheter av en eller flere bestemte typer på regional eller nasjonal basis. Retten til å tilhøre sammenslutninger av denne typen innebærer imidlertid ingen anerkjennelse fra sentrale styresmakters side av enkeltstående sammenslutninger som gyldig samtalepart.

I Europaråd-dokumenter av denne typen er det vanlig at retten til å tilhøre nasjonale sammenslutninger ledsages av en tilsvarende rett til å tilhøre internasjonale sammenslutninger, og en rekke av disse arbeider aktivt med å fremme europeisk

enhet på en måte som er i samsvar med målene fastsatt i Europarådets lover.

Punkt 2 i artikkel 10 overlater imidlertid til de enkelte medlemsstatene å velge hvordan prinsippet gjøres gjeldende, ved lov eller på annen måte.

### *Punkt 3*

Direkte samarbeid med individuelle lokale myndigheter i andre land skal også være tillatt, men måten samarbeidet foregår på, må være i overensstemmelse med de lovbestemte reglene som måtte finnes i hvert land, og foregå innenfor rammene av kompetanseområdene til de aktuelle myndighetene.

Bestemmelsene i den europeiske rammekonvensjon om interkommunalt grensesamarbeid mellom lokalsamfunn eller myndigheter (21. mai 1980, ETS nr. 106) er særlig aktuelle i denne sammenhengen, selv om enkelte former for samarbeid ikke trenger være begrenset til grenseområder.

### *Artikkel 11*

Med tilgang til judisiell overprøving menes den lokale myndighetens adgang til

- a. en lovlig sammensatt domsstol eller
- b. et tilsvarende, uavhengig, lovbestemt organ som har kompetanse til henholdsvis å bestemme og gi råd om bestemmelsen om hvorvidt et tiltak, en utelatelse, en avgjørelse eller annen forvaltningsmessig avgjørelse er i samsvar med loven.

Det er registrert et tilfelle i ett land der det til tross for at forvaltningsmessige avgjørelser ikke er underlagt vanlig rettslig

klageadgang, kan gis adgang til et ekstraordinært rettsmiddel kalt begjæring om å gjenåpne saken. Denne judisielle overprøvingen, som kan anvendes dersom avgjørelsen er basert på en åpenbart feil anvendelse av loven, er i samsvar med kravene i denne artikkelen.

### *Artikkel 12*

I utformingen av prinsippene for lokalt selvstyre som er fastsatt i del I av Charteret, har man forsøkt å forene det store mangfoldet av rettssystemer og lokale myndighetsforhold som finnes i medlemsstatene i Europarådet. Likevel kan enkelte styresmakter fortsatt møte grunnlovsmessige eller praktiske hindringer som gjør at de ikke kan slutte seg til visse bestemmelser i Charteret.

I samsvar med dette tar denne artikkelen i bruk systemet med en "obligatorisk kjerne" som først ble etablert i Den europeiske sosialpakt, ved å bestemme at partene i det Europeiske Charteret om lokalt selvstyre må slutte seg til minst tjue av de tretti punktene i del I av Charteret, herunder minst ti fra en kjerne av fjorten grunnprinsipper. Siden det endelige målet fortsatt er samsvar med alle bestemmelsene i Charteret, kan partene imidlertid legge til flere forpliktelser i den grad og på det tidspunkt der det er mulig.

### *Artikkel 13*

I prinsippet gjelder kravene som er fastsatt i del I av Charteret, alle kategorier og nivåer av lokale myndigheter i hver medlemsstat. Potensielt kan de også gjelde regionale myndigheter der slike finnes. Spesielle juridiske ordninger eller grunnlovsmessige forhold i visse regioner (gjelder særlig medlemstater i



forbund) kan imidlertid forhindre at de underlegges de samme kravene som lokale myndigheter. I én eller to medlemsstater finnes det også en kategori lokale myndigheter som på grunn av sin beskjedne størrelse har bare mindre eller rådgivende oppgaver. For å ta hensyn til slike unntak tillater artikkel 13 partene å utelukke visse myndighetskategorier fra Charterets virkeområde.

#### *Artikkel 14*

Denne artikkelen skal gjøre det enklere for den enkelte part å overvåke anvendelsen av Charteret, ved at det etableres en plikt for partene til å sende aktuell informasjon til Europarådets generalsekretær. Særlig i tilfeller der det ikke er et eget organ som har ansvar for å kontrollere innføringen av Charteret, er det viktig å informere generalsekretæren om eventuelle endringer i lovgivning eller andre tiltak som har betydelig innvirkning på det lokale selvstyret slik det er definert i Charteret.

#### *Artikkel 15 til 18*

De siste setningene i artikkel 15 til 18 er basert på standardavslutningene for konvensjoner og avtaler som sluttføres i Europarådet.

Det Europeiske Charter om lokalt selvstyre er den første internasjonalt bindende avtalen som gir garanterte rettigheter for lokale myndigheter og folkevalgte representanter. Det ble åpnet for undertegnelse av Europarådets medlemsstater som en konvensjon den 15. oktober 1985, og trådte i kraft 1. september 1988.

Den 16. november 2009 ble det vedtatt en Tilleggsprotokoll til teksten i Charteret, om retten til deltakelse i lokale myndigheters anliggender. Tilleggsprotokollen trådte i kraft 1. juni 2012.

Kongressen av lokale og regionale myndigheter skal sikre at Charterets prinsipper etterlevs i de av Europarådets medlemsstater som har undertegnet og ratifisert Charteret og Tilleggsprotokollen.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Europarådet er den ledende menneskerettighetsorganisasjonen på det europeiske kontinentet. Rådet omfatter 47 medlemsland, hvorav 27 er medlemmer av Den europeiske union. Kongressen av lokale og regionale myndigheter er en institusjon underlagt Europarådet. Kongressen representerer lokale og regionale myndigheter som styrker lokaldemokratiet i Europarådets 47 medlemsstater. Kongressen består av to kamre, Lokal- og Regionalkammeret, og er institusjonelt talerør for over 150 000 europeiske lokalmyndigheter og regioner.