

EUROPEISK KONVENTION OM KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE



Europarådets kongress för lokala
och regionala myndigheter

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

English edition:
European Charter of Local Self-Government

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

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

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

Innehåll

Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter	5
Europeisk konvention om kommunal självstyrelse	9
Tilläggsavtal till Europeisk konvention om kommunal självstyrelse om rätten att delta i kommunala angelägenheter	23
Europeisk konvention om kommunal självstyrelse – Förtydligande rapport	33

Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter

Inledning

Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter är en unik institution i Europa som ansvarar för att bedöma förhållandena för den lokala och regionala demokratin i Europarådets 47 medlemsstater. Dess primära roll är att stärka och övervaka utvecklingen inom lokal och regional demokrati.

Utifrån det övervakar kongressen medlemsstaternas tillämpning av Europeisk konvention om kommunal självstyrelse – det första juridiskt bindande instrumentet, antaget 1985. Konventionen har blivit en milstolpe inom skyddet av lokala och regionala myndigheters rättigheter, exempelvis för rätten till självstyrelse, rätten att välja sina egna lokala organ, att utöva sina egna befogenheter, att skapa administrativa strukturer och inneha ekonomiska resurser, och rätten att vidta rättsliga åtgärder ifall myndigheter på andra nivåer blandar sig i deras arbete.

I situationer som anses hota de egna arbetsmetoderna vänder sig lokala och regionala myndigheter i allt högre grad till kongressen. De problem man har är av olika natur: Det kan röra sig om anklagelser om direkta brott mot konventionens bestämmelser, exempelvis underlåtande av nationella myndigheter att konsultera lokala och regionala myndigheter i en fråga som direkt berör dem (artikel 4.6 och 9.6), eller om

att lokala och regionala myndigheters ekonomiska resurser inte står i proportion till deras ansvarsområdena (artikel 9). Det förekommer också anklagelser om indirekta överträdelser av konventionens andemening. I sådana fall kan representanter för lokala myndigheter till exempel be kongressen att se närmare på en medlemsstats efterföljande av de ålägganden som dess ratificerande av konventionen medför. Kongressen kan exempelvis undersöka på vilket sätt antalet kommuner har minskats, kommentera en lag som förbjuder tjänstemän vid ett parlament att inneha en post som politiskt förtroendevald eller ett lagförslag som avskaffar stadsdelsnämnderna i ett lands huvudstad, eller granska ett förbud mot att använda ett minoritetsspråk i lokala frågor. De frågor där kongressen ombeds att yttra sig om konventionens tillämpning sträcker sig över ett mycket brett spektrum.

Kongressen tillser genom sin övervakningsverksamhet att konventionen tillämpas korrekt och bidrar till att upprätthålla ett sunt lokalt och regionalt självstyre i Europa.

Hur övervakar kongressen lokal och regional demokrati?

Kongressen:

- utför regelbundna kontrollbesök i de 47 medlemsstaterna
- granskar särskilda aspekter av konventionen
- övervakar lokala och regionala val

Efter sina kontrollbesök sammanställer kongressen rapporter som antas av övervakningskommittén. Den kommittén godtar

också rekommendationer, som då de antagits av kongressen, läggs fram för medlemsstaterna.

Sedan 1995 har 103 granskningsrapporter antagits av kongressen och många juridiska reformer har utförts av medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan också ratificera bestämmelser i konventionen som de inte anslöt sig till då de skrev under konventionen. De kan också vidta nödvändiga åtgärder för att skriva under och/eller ratificera konventionens tilläggsprotokoll om rätten till delaktighet i lokala myndigheters ärenden.

Förbättrad övervakning genom utvecklade metoder

Kongressens antog 2010 som en del av sin reformprocess bestämmelser som reglerar dess övervakningsförfaranden (Resolution 307 (2010)), reviderad 2013 (Resolution 307 (2010) REV2).

I syfte att förbättra kvaliteten på sin övervakning beslöt kongressen att:

- utföra mer regelbunden och systematisk övervakning av länder som har undertecknat och ratificerat konventionen (ungefär vart femte år), samt att inrätta en strikt och konsekvent metod för tillsättande av rapportörer som säkerställer fullständig opartiskhet hos den delegation som ansvarar för övervakningen
- komplettera det med en procedur för eftergranskning baserad på politisk dialog med nationella myndigheter, för att i samråd med det berörda landet ta fram de lämpligaste lösningarna för de problem som delegationen

identifierat, samt för att säkerställa ett snabbt och effektivt tillämpande av de rekommendationer kongressen presenterat i en "färdplan" som överlämnas till regeringen.

På det sättet bidrar kongressen till att, på lokal och regional nivå, uppnå Europarådets grundläggande mål, vilket är att stärka demokratin i enlighet med Europeisk konvention om kommunal självstyrelse, samt dess tilläggsprotokoll om rätten till delaktighet i en lokal myndighets ärenden.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

Strasbourg, 15.X.1985

De officiella versionerna av texten i Europeiska stadgan om lokalt självstyre är de som tagits fram på Europarådets två officiella språk, engelska och franska. De finns tillgängliga på Europarådets fördragskontors webbplats. Översättningar till andra språk inom Europarådet, som inte används i officiella sammanhang, har gjorts av individuella medlemsstater i samband med att deras nationella parlament ratificerade konventionen. Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter tar inte på sig något som helst ansvar för översättningskvaliteten i de icke-officiella versionerna. Den svenska version togs fram av nationella myndigheter vid Sveriges ratificeringen av Europeiska stadgan om lokalt självstyre den 29 augusti 1989.

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv;

som beaktar att en av de metoder med vilka detta syfte kan uppnås är att ingå överenskommelser på det administrativa området;

som anser att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick;

som beaktar att medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet;

som är övertygade om att det är på lokal nivå som denna rätt kan utövas mest direkt;

som är övertygade om att förekomsten av, kommuner med verkligt ansvar kan åstadkomma en förvaltning som är både effektiv och ligger nära medborgaren;

som är medvetna om att skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen i de olika europeiska länderna är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten;

som hävdar att detta förutsätter förekomsten av kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och med stor grad av självbestämmanderätt när det gäller uppgifter, på vilket sätt och med vilka medel dessa uppgifter skall utföras samt

nödvändiga resurser för deras fullgörande, har kommit överens om följande,

har kommit överens om följande.

Artikel 1

Parterna åtar sig att anse sig bundna av följande artiklar på det sätt och i den utsträckning som föreskrivs i artikel 12 i denna konvention.

Del I

Artikel 2 – Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse skall erkännas i nationell lagstiftning och, där så är praktiskt möjligt, i grundlagen.

Artikel 3 – Begreppet kommunal självstyrelse

1. Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.
2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. Denna bestämmelse skall inte på något sätt påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgerligt deltagande, där detta är tillåtet i lag.

Artikel 4 – Den kommunala självstyrelsens omfattning

1. Kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag. Denna bestämmelse skall dock inte utgöra något hinder mot att kommunerna i enlighet med lag tilldelas befogenheter och ansvar för särskilda ändamål.
2. Kommunerna skall inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet.
3. De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.
4. De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag.
5. Då kommunerna tilldelas befogenheter av en central eller regional myndighet skall de, i den mån det är möjligt, ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden.
6. Kommunerna skall, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem.

Artikel 5 – Skydd av den kommunala indelningen

Ändringar i den kommunala indelningen får inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Artikel 6 – Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

1. Utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning.
2. De kommunalt anställdas tjänstgöringsvillkor skall vara sådana att de tillåter rekrytering av högt kvalificerad personal på grundval av förtjänst och skicklighet. För detta ändamål skall kunna erbjudas tillfredsställande möjligheter till utbildning, adekvat lön samt karriärmöjligheter.

Artikel 7 – Villkor under vilka uppgifter utövas på lokal nivå

1. De kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall möjliggöra fritt utövande av deras uppdrag.
2. Villkoren skall tillåta lämplig ekonomisk ersättning för utgifter i samband med uppdraget liksom, där så är lämpligt, ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller ersättning för utfört arbete och motsvarande socialskydd.
3. Funktioner och verksamheter som bedöms vara oförenliga med innehav av ett kommunalt förtroendeuppdrag skall fastställas genom lag eller grundläggande rättsliga principer.

Artikel 8 – Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet

1. Administrativ tillsyn över kommunerna får endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag.
2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna.
3. Administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Artikel 9 – Kommunernas ekonomiska resurser

1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.
2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.
3. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser.
4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna

att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande.

5. Skyddet av ekonomiskt svagare kommuner kräver inrättande av förfaranden för ekonomisk utjämning eller liknande åtgärder, som är avsedda att rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av möjliga inkomstkällor och ekonomiska bördor. Sådana förfaranden eller åtgärder får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde.

6. Kommunerna skall rådfrågas på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem.

7. Bidrag till kommunerna skall såvitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Bidragen får inte påverka kom-munernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt eget kompetensområde.

8. För att kunna ta upp lån för kapitalinvesteringar skall kommunerna inom lagens gränser ha tillgång till den nationella kapital-marknaden.

Artikel 10 – Kommunernas rätt att bilda sammanslutningar

1. Kommunerna skall vid utövandet av sina befogenheter ha rätt att samarbeta med och att inom lagens ram bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.

2. Kommunernas rätt att, tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen och att tillhöra ett interna-tionellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.

3. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11 – Rättsskydd för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen.

Del II – Övriga bestämmelser

Artikel 12 – Åtaganden

1. Varje part åtar sig att anse sig bunden av minst tjugo punkter i del I i konventionen av vilka minst tio skall väljas bland nedanstående punkter:

- Artikel 2,
- Artikel 3, punkterna 1 och 2
- Artikel 4, punkterna 1, 2 och 4,
- Artikel 5,
- Artikel 7, punkt 1,
- Artikel 8, punkt 2,
- Artikel 9, punkterna 1, 2 och 3,
- Artikel 10, punkt I,
- Artikel 11

2. Varje fördragsslutande stat skall då den deponerar sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument meddela Europarådets generalsekreterare vilka punkter som valts i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel.

3. En part kan vid vilken senare tidpunkt som helst underrätta generalsekreteraren om att den anser sig bunden av punkter i denna konvention som den inte redan godtagit enligt punkt I i denna artikel. Sådana senare åtaganden skall anses utgöra en integrerad del av den parts ratifikation, godtagande eller godkännande som lämnar underrättelsen och skall ha samma verkan från den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 13 – Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning

Principerna om kommunal självstyrelse i denna konvention är tillämpliga på alla kategorier av kommuner inom partens territorium. Varje part kan emellertid vid deponering av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange de lokala eller regionala samhällsorgan till vilka den har för avsikt att begränsa konventionens tillämpning eller som den har för avsikt att utesluta från dess tillämpningsområde. Den kan även inkludera ytterligare kategorier av lokala eller regionala samhällsorgan inom konventionens tillämpningsområde genom senare underrättelse till Europarådets generalsekreterare.

Artikel 14 – Information

Varje part skall till Europarådets generalsekreterare överlämna all information av betydelse rörande lagstiftnings- och andra åtgärder som den vidtagit för att uppfylla konventionens bestämmelser.

Del III

Artikel 15 – Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande

1. Denna konvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.
2. Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då fyra medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i föregående punkt.
3. I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från dagen för deponeringen av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 16 – Territoriell bestämmelse

1. En stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier denna konvention skall vara tillämplig.
2. En stat kan vid vilken som helst senare tidpunkt, genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av denna konvention till ett annat territorium som anges i förklaringen. Med avseende på sådant territorium

träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3. En förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtas genom en till generalsekreteraren ställd underrättelse. Återtagandet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen

Artikel 17 – Uppsägning

1. En part kan säga upp denna konvention när som helst efter utgången av en period på fem år från den dag då konventionen trädde i kraft för den parten. Europarådets generalsekreterare skall underrättas sex månader i förväg. Uppsägningen skall inte påverka konventionens giltighet i förhållande till de andra parterna under förutsättning att antalet sådana parter alltid är minst fyra.

2. En part kan enligt bestämmelserna i föregående punkt säga upp vilken punkt som helst i konventionens del I, som den godtagit, under förutsättning att parten förblir bunden av det antal och det slags punkter som föreskrivs i artikel 12, punkt 1. En part som efter uppsägningen av en punkt inte längre uppfyller kraven i artikel 12, punkt 1, skall även anses ha sagt upp själva konventionen.

Artikel 18 – Underrättelser

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater om

- a. undertecknande,
- b. deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument,
- c. dag för konventionens ikraftträdande enligt artikel 15,
- d. underrättelse enligt artikel 12, punkterna 2 och 3,
- e. underrättelse enligt artikel 13,
- f. andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör denna konvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Strasbourg den 15 oktober 1985 på engelska och franska, vilka båda texter har lika giltighet, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

**Tilläggsavtal till Europeisk konvention
om kommunal självstyrelse om rätten att
delta i kommunala angelägenheter**

Utrecht, 16.XI.2009

Inledning

De medlemmar av Europarådet som är signatärer till detta tilläggsavtal till Europeisk konvention om kommunal självstyrelse (nedan kallad "konventionen" ETS 122),

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan medlemsstaterna, i synnerhet för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv,

som beaktar att rätten att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet,

som beaktar att utvecklingen i medlemsstaterna har visat att denna princip för kommunal självstyrelse är av största vikt,

som beaktar att det är lämpligt att komplettera konventionen med bestämmelser som garanterar rätten att delta i kommunala angelägenheter,

som beaktar Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar, som antogs av ministerkommittén den 27 november 2008,

och som även beaktar deklarationen och handlingsplanen från Europarådets tredje toppmöte för stats- och regeringschefer (Warszawa den 16-17 maj 2005),

har kommit överens om följande:

Artikel 1 – Rätten att delta i kommunala angelägenheter

1. De undertecknande staterna skall säkra rätten för alla inom sin jurisdiktion att delta i kommunala angelägenheter.
2. Med rätten att delta i kommunala angelägenheter avses rätten att söka styra eller påverka utövandet av en kommuns befogenheter och ansvar.
3. I lagstiftningen skall finnas bestämmelser som underlättar utövandet av denna rättighet. Förutsatt att ingen person eller grupp därigenom utsätts för olaga diskriminering kan lagen innehålla specialåtgärder för olika omständigheter eller kategorier av personer. I synnerhet kan åtgärder tillåtas som är specifikt begränsade till väljare, i förenlighet med den undertecknande statens författningsmässiga och/eller internationella förpliktelser.
 - 4.1. Varje undertecknande stat skall i lag skydda medborgarnas rätt att, i egenskap av väljare eller valkandidater, delta i valet av fullmäktigeledamöter i den kommun där de är bosatta.
 - 4.2. Även andra personers rätt till sådant deltagande skall vara skyddad i lag, om den undertecknande staten så beslutar, i förenlighet med sin egen författningsordning eller med den undertecknande statens internationella rättsliga förpliktelser.
- 5.1. Alla formaliteter, villkor eller begränsningar beträffande utövandet av rätten att delta i kommunala angelägenheter skall vara inskrivna i lag och vara förenliga med den undertecknande statens internationella rättsliga förpliktelser.

5.2. I lagen skall anges formaliteter, villkor eller begränsningar som krävs för att säkra att utövandet av denna rätt inte äventyrar den etiska integriteten och öppenheten i kommunens utövande av sitt ansvar och sina befogenheter.

5.3. Eventuella andra formaliteter, villkor eller begränsningar måste kunna berättigas utifrån behovet att säkerställa att en politisk demokrati fungerar effektivt och allmänhetens säkerhet i ett demokratiskt samhälle är skyddad, eller för att den undertecknande staten skall kunna uppfylla sina internationella rättsliga förpliktelser.

Artikel 2 – Åtgärder för att säkra rätten till deltagande

1. De undertecknande staterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkra att rätten att delta i kommunala angelägenheter kan utövas.

2. Dessa åtgärder beträffande utövande av rätten till deltagande skall omfatta följande:

- i. Att ge kommunerna behörighet att tillåta, främja och underlätta utövandet av rätten till deltagande enligt detta tilläggsavtal.
- ii. Att inrätta:
 - a. förfaranden som involverar allmänheten, exempelvis konsultativa processer, lokala folkomröstningar och framställningar, och, i folkrika och/eller vidsträckta kommuner, åtgärder som ger delaktighet åt invånarna på en nivå som ligger nära dem,
 - b. förfaranden beträffande tillgång till offentliga handlingar som kommunerna förvarar, i

- förenlighet med den undertecknande statens författningsordning och internationella rättsliga förpliktelser,
- c. åtgärder för att tillgodose behoven hos personer som möter särskilda hinder för deltagande, och
 - d. mekanismer och förfaranden för att hantera och reagera på klagomål och initiativ beträffande hur kommunernas och de kommunala tjänsterna drivs.
- iii. Att uppmuntra användandet av informations- och kommunikationsteknologier för främjande och utövande av rätten till deltagande enligt detta tilläggsavtal.
3. Förfarandena, åtgärderna och mekanismerna kan skilja sig mellan olika kategorier av kommuner med avseende på dessas storlek och befogenheter.
4. I planerings- och beslutsprocessen skall kommunerna, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt.

Artikel 3 – Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning

Detta tilläggsavtal har tillämpning på alla kategorier av lokala samhällsorgan som förekommer inom den undertecknande statens territorium. Varje stat kan emellertid vid deponering av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange de lokala eller regionala samhällsorgan till vilka den har för avsikt att begränsa tilläggsavtalets tillämpning eller som

den har för avsikt att utesluta från dess tillämpningsområde. Den kan även inkludera ytterligare kategorier av lokala eller regionala samhällsorgan inom tilläggsavtalets tillämpningsområde genom senare underrättelse till Europarådets generalsekreterare.

Artikel 4 – Territoriell tillämpning

1. En part kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier detta tilläggsavtal skall vara tillämpligt.
2. En part kan vid vilken som helst senare tidpunkt, genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av detta tilläggsavtal till ett annat territorium som anges i förklaringen. Med avseende på sådant territorium träder tilläggsavtalet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.
3. En förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som angetts i förklaringen, återtas genom en till Europarådets generalsekreterare ställd underrättelse. Återtagandet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av sex månader efter den dag då generalsekreteraren tog emot meddelandet.

Artikel 5 – Undertecknande och ikraftträdande

1. Detta tilläggsavtal skall vara öppet för undertecknande av de av Europarådets medlemsstater som undertecknat

konventionen. Det skall ratificeras, godtas eller godkännas. En medlemsstat i Europarådet får inte ratificera, godta eller godkänna detta tilläggsavtal om det inte samtidigt eller tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt konventionen. Ratifikations-, godtagande eller godkännandeinstrumenten skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Detta tilläggsavtal skall träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader efter den dag då åtta av Europarådets medlemsstater har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av tilläggsavtalet i enlighet med bestämmelserna i punkt 1.

3. I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att bli bunden av tilläggsavtalet, skall detta träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av tre månader efter dagen för deponeringen av ratifikations- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 6 – Uppsägning

1. En part får när som helst säga upp detta tilläggsavtal genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period av sex månader efter den dag då generalsekreteraren tog emot meddelandet.

Artikel 7 – Underrättelser

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater om:

a. undertecknanden,

- b. deponering av varje ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrument,
- c. dag för tilläggsavtalets ikraftträdande enligt artikel 5
- d. underrättelse enligt artikel 3
- e. andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör detta tilläggsavtal.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat detta tilläggsavtal.

Upprättat i Utrecht den 16 november 2009 på engelska och franska, vilka båda texter har samma giltighet, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

Förtydligande rapport

I. Europeisk konvention om kommunal självstyrelse har upprättats inom Europarådet av en kommitté bestående av myndighetsexperter. Arbetet utfördes under överinseende av Ledningskommittén för region- och kommunfrågor och konvention är baserad på ett utkast framlagt av Ständiga konferensen för lokala och regionala myndigheter i Europa. Den lades fram som en konvention för underskrift av Europarådets medlemsstater den 15 oktober 1985.

II. Detta dokument innehåller texten i den förklarande rapport som upprättades baserat på kommitténs diskussioner, och som överlämnades till Europarådets ministerkommitté. Rapporten utgör ingen officiell tolkning av konventions text, men den kan däremot underlätta förståelsen av konventions bestämmelser.

Förtydligande rapport

A. Konventions tillkomst

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse är resultatet av en rad initiativ och många års överväganden inom Europarådet.

Skydd och stärkande av lokalt självstyre i Europa genom ett dokument som förtydligar de principer som samtycke råder om inom alla demokratiska stater i Europa är en länge närd önskan inom lokala myndighetskretsar. Det konstaterades tidigt att en sådan text bör syfta till att säkerställa åttlydnad från de parter vars handlingar är avgörande vid försvaret av lokalt självstyre, det vill säga de nationella regeringarna.

Europarådet – en förkämpe för mänskliga rättigheter och en hävdare av principerna om demokratiskt styre – var det självklara forumet för att sammanställa och verkställa ett sådant instrument. Europarådets lämplighet i sammanhanget framgår av att rådet så tidigt som 1957 visade sin förståelse för lokala myndigheters värde genom att etablera ett representativt organ på Europeanivå för dessa, som senare utvecklades till Ständiga konferensen för lokala och regionala myndigheter i Europa (CLRAE).¹

Det var också CLRAE som, i sin resolution 64 (1968), föreslog en deklaration om principer för lokalt självstyre och uppmanade Europarådets ministerkommitté att anta den. Initiativet fick stöd av den rådgivande församlingen, som i sin rekommendation

1. Den 14 januari 1994 omvandlades den Ständiga konferensen till Kongressen för lokala och regionala myndigheter i Europa (CLRAE), som ett erkännande av dess politiska betydelse.

615 (1970) till Ministerkommittén presenterade en text byggd på den från CLRAE. Deklarationen avfattades gemensamt av de två organen. Tyvärr var den dock för allmänt hållen för att konkreta åtgärder skulle kunna vidtas utifrån den.

CLRAE:s nya initiativ 1981 utgick därför från ett mer flexibelt angreppssätt. Samtidigt ansågs det att blott en icke bindande principdeklaration inte var tillräckligt för att värna betydelsen av lokalt självstyre, eller hantera de typer av hot självstyret står inför. Därför måste de nationella regeringarna uppmanas att ingå bindande åtaganden. Den nödvändiga flexibiliteten för att ta hänsyn till skillnaderna i olika nationella författningar och administrativa traditioner skulle tas med i beräkningen – inte genom ett överdrivet urvattning av kraven i de nya instrumenten – utan genom att ge de olika regeringarna en viss valfrihet angående vilka bestämmelser de skulle anse sig bundna av.

Det följdaktliga resultatet av detta angreppssätt var föreläggandet till Ministerkommittén – i CLRAE:s resolution 126 (1981) – av ett utkast till Europeisk konvention om kommunal självstyrelse, med en begäran om att den skulle antas med ställning som Europakonvention.

Ministerkommittén beslöt att vidarebefordra CLRAE:s förslag till Ledningskommittén för regionala och kommunala frågor (CDRM) i avsikt att det skulle diskuteras vid den Femte kommunministerkonferensen (Lugano, 5-7 oktober 1982). De ministrar som deltog i Lugano kom fram till följande:

”... anser att detta utkast till en stadga utgör ett viktigt steg mot en definition av principerna för lokalt självstyre, samtidigt som vi noterar invändningar från vissa ministrar

om behovet av en stadga i form av en bindande konvention, samt om vissa aspekter av konventions innehåll ...

... ber Europarådets ministerkommitté att ge i uppdrag åt Ledningskommittén för regionala och kommunala frågor (CDRM), i samverkan med Konferensen för lokala och regionala myndigheter i Europa, att göra nödvändiga ändringar i utkastet till Europeisk konvention om kommunal självstyrelse i enlighet med de kommentarer rörande form och innehåll som framlagts under konferensen, så att den läggs fram för dem för godkännande vid deras nästa konferens ...”

Ministerkommittén gav de här instruktionerna till CDRM, som därpå gjorde en utförlig omarbetning av utkastet till konvention. I enlighet med slutsatserna vid Luganokonferensen deltog representanter för CLRAE i diskussionerna.

Det av CDRM omarbetade textutkastet till konvention överlämnades slutligen till den Sjätte kommunministerkonferensen, som hölls i Rom från 6 till 8 november 1984. Efter att ha granskat texten gav ministrarna sitt enhälliga samtycke till dess principer. Angående vilken juridisk skepnad konvention skulle få uttalade sig en majoritet av ministrarna för en konvention.

Med beaktande av åsikterna från den Rådgivande församlingen och ministerkonferensen i Rom antog därför Ministerkommittén i juni 1985 den Europeisk konvention om kommunal självstyrelse, i form av en konvention. Som ett erkännande av att initiativet till konvention kommit från Ständiga konferensen för lokala och regionala myndigheter i Europa beslöt man att konventionen skulle läggas fram för underskrivande den 15 oktober 1985, vid CLRAE:s 20:e plenarmöte.

B. Allmänna kommentarer

Syftet med Europeisk konvention om kommunal självstyrelse är att råda bot på frånvaron av gemensamma Europeiska normer för att bedöma och garantera lokala myndigheters rättigheter. De här myndigheterna finns närmast medborgarna och ger dem möjlighet att i praktiken delta i fattandet av beslut som påverkar deras vardagsmiljö.

Konvention förpliktigar parterna att tillämpa grundläggande regler som säkerställer lokala myndigheters politiska, administrativa och ekonomiska oberoende. Den visar således på en politisk vilja på alla nivåer inom Europa att implementera de principer som Europarådet försvarat sedan sitt grundande. Europarådet ser det som sin uppgift att upprätthålla Europas demokratiska samvete och skydda mänskliga rättigheter i dess vidaste mening och konvention manifesterar övertygelsen att en hög grad av självstyre för lokala myndigheter åtnjuter kan ses som en grundpelare för äkta demokrati.

Konvention består av tre delar. I den första finns de grundläggande bestämmelser som anger principerna för lokalt självstyre. Där fastslås behovet av en grund i författning och lagregler för lokalt självstyre, dessutom definieras begreppet och principer fastslås för beskaffenheten och omfattningen av lokala myndigheters befogenheter. I de följande artiklarna behandlas gränsdragningen för lokala myndigheters befogenheter, för att säkerställa deras självständighet att styra över såväl administrativ struktur, som tillgången till kunnig personal och fastställandet av villkoren för att inneha förtroendeuppdrag. Två viktiga artiklar syftar till att begränsa administrativ övervakning av lokala myndigheters verksamhet, samt att säkerställa att de har tillräckliga ekonomiska resurser

till sitt förfogande för att deras grundläggande självständighet ska inte äventyras. Övriga bestämmelser i den här delen behandlar rätten för lokala myndigheter att samarbeta och skapa samverkansorganisationer. Dessutom värnas skyddet för lokalt självstyre genom rätten till rättsliga åtgärder.

Del II innehåller ett antal bestämmelser som behandlar omfattningen av de åtaganden som parterna åtar sig. I enlighet med avsikten att garantera en balans mellan konventions grundprinciper och den flexibilitet som krävs för att hantera juridiska och administrativa särdrag i de olika medlemsstaterna, så tillåts parterna uttryckligen att undanta vissa av konventions bestämmelser från de som man accepterar som bindande. Detta är således en kompromiss mellan å ena sidan erkännandet av det faktum att lokalt självstyre påverkar själva statens struktur och organisation, vilket är en viktig fråga för regeringar, och å andra sidan målsättningen att upprätthålla ett fåtal grundprinciper som bör respekteras för alla demokratiska former av lokalt styre. Dessutom kan parternas åtaganden utvidgas, då de aktuella hindren för detta har undanröjts.

Potentiellt kan de principer för lokalt självstyre som fastslås i konvention tillämpas på alla nivåer och för alla kategorier av lokala myndigheter i alla medlemsstater. De bör också med vederbörliga ändringar kunna tillämpas för myndigheter på regional nivå. Men för att ge utrymme för speciella fall tillåts parterna att utesluta vissa myndighetskategorier från att omfattas av konvention.

Konvention reglerar inte något institutionaliserat system för övervakning av dess tillämpning, utöver ett krav på att parterna tillhandahåller alla tillämplig information rörande

lagstiftningsmässiga och andra åtgärder som som vidtagits i syfte att efterfölja konvention. Det diskuterades också att inrätta ett internationellt övervakningssystem liknande det för den Europeiska sociala konvention. I slutändan bedömdes det ändå som möjligt att avstå från ett komplext övervakningssystem, med hänsyn taget till att CLRAE:s närvaro i Europarådet och möjligheten till direktkontakt med Ministerkommittén säkerställer tillräcklig politisk tillsyn av att parterna efterlever konventions bestämmelser.

I textens sista del finns avslutande bestämmelser liknande dem som av hävd används i överenskommelser framtagna under överinseende av Europarådet.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse är det första multilaterala juridiska instrument som definierar och garanterar principerna för lokalt självstyre – en av demokratins grundpelare som det är Europarådets uppgift att försvara och utveckla. Förhoppningen är således att den ska utgöra ett viktigt bidrag till skyddet och utvecklingen av gemensamma europeiska värden.

C. Anmärkningar om konventions bestämmelser

Inledning

Ingressen ger en möjlighet till att redogöra för konventions underliggande grundpremiser. De är huvudsakligen:

- självstyrets avgörande bidrag till demokrati, effektiv administration och maktfördelning,
- lokala myndigheters viktiga roll i byggandet av Europa,
- behovet av att lokala myndigheter är demokratiskt inrättade och att de åtnjuter omfattande självständighet.

Artikel 1

I artikel 1 uttrycks parternas generella åtagande att efterleva de principer för lokalt självstyre som anges i Del I av konvention (artikel 2-11), i den omfattning som anges i artikel 12.

Artikel 2

I denna artikel fastställs att principen om lokalt självstyre ska vara inskriven i lagen.

Med tanke på principens relevans är det dessutom önskvärt att detta åstadkoms genom att den tas med i den grundläggande text som reglerar statens uppbyggnad, det vill säga författningen. Emellertid konstaterades det att i de länder där förändringar i författningen kräver godkännande av en särskild majoritet av den lagstiftande församlingen eller hela befolkningens godkännande i en folkomröstning, så kan det vara omöjligt att göra ett åtagande om att skriva in principen om lokalt självstyre i författningen. Det konstaterades också att länder som inte har en skriven författning, utan en författning som utgörs av olika dokument och källor, kan ha särskilda svårigheter eller inte alls ha möjlighet att göra ett sådant åtagande.

Hänsyn måste också tas till det faktum att i federala stater kan lokala myndigheter lyda under de i federationen ingående staterna, snarare än under federationens centralregering. För federala stater påverkar den här konvention på inget vis fördelningen av befogenheter och skyldigheter mellan centralregeringen och federationens stater.

Artikel 3

I artikeln fastställs de grundläggande egenskaperna för lokalt självstyre så som det ska förstås avseende konvention.

Paragraf 1

Begreppet "förmåga" uttrycker uppfattningen att den lagstaddade rätten att sätta normer för och styra över vissa offentliga angelägenheter måste åtföljas av förmågan att verkligen kunna utföra detta. Inbegripandet av frasen "inom lagens gränser" innebär ett konstaterande av att denna rättighet och förmåga kan vara definierad i detalj genom lagstiftning.

"På eget ansvar" är ett betonande av att lokala myndigheter inte ska begränsas till att enbart verka som redskap för högre myndigheter.

Det är inte möjligt att definiera exakt vilka angelägenheter lokala myndigheter ska ha rätt att sätta regler för och styra över. Uttryck av typen "lokala angelägenheter" och "egna angelägenheter" avslogs som för vaga och svårtolkade. Traditionen i olika medlemsstater angående vilka angelägenheter som anses höra till lokala myndigheters domäner varierar i hög grad. I praktiken har de flesta angelägenheter såväl lokala som nationella implikationer, och ansvaret för dem kan hanteras på olika sätt i olika länder och vid olika tidpunkter. Ansvaret kan också delas av myndigheter på olika nivåer. Att begränsa lokala myndigheter till frågor som inte har vidare implikationer riskerar att förpassa dem till en marginell roll. Å andra sidan konstaterades det att länder vill förbehålla vissa funktioner – till exempel det nationella försvaret – för centralregeringen. Konventions avsikt är att lokala myndigheter ska ha ett

omfattande ansvarsområde som kan hanteras på lokal nivå. Definitionen av detta ansvarsområde behandlas i avsnitt 4.

Paragraf 2

Rätten till självstyre måste ligga i händerna på demokratisk uppbyggda myndigheter. Detta är en princip som följer av den vikt Europarådet lägger vid demokratiska styresformer.

Rätten innebär normalt en folkrepresentation med eller utan underlydande verkställande organ, men lämnar också utrymme för möjligheten till direktdemokrati där så föreskrivs i lag.

Artikel 4

Som klargörs i artikel 3 är det varken möjligt eller i linje med ändamålet att försöka räkna upp alla befogenheter och skyldigheter som ska falla på lokala myndigheter i hela Europa. Däremot anges i denna artikel de allmänna principer som lokala myndigheters skyldigheter och arten av deras befogenheter ska grundas på.

Paragraph 1

Eftersom arten av lokala myndigheters ansvarsområden är grundläggande för lokalt självstyre i praktiken, är det av vikt både för att uppnå tydlighet och rättssäkerhet, att grundläggande ansvarsområden inte tilldelas för enskilda situationer, utan att de är fast grundade i lagstiftningen. Normalt ska ansvarsområden tilldelas i grundlagen eller genom parlamentsbeslut. Emellertid, och oavsett användningen av ordet "lag" i den här paragrafen, så erkänns det att i vissa länder kan befullmäktigande från parlamentet av bestämda befogenheter – särskilt rörande specifika uppgifter eller frågor som behöver genomföras enligt direktiv från Europeiska gemenskapen – vara önskvärt

för att uppnå effektivitet, förutsatt att parlamentet bibehåller lämpliga befogenheter för övervakning av hur de delegerade befogenheterna används. Dessutom gäller ett undantag för medlemsstater i den Europeiska gemenskapen i sådana fall där gemenskapens regler (vilka enligt artikel 189 i Romfördraget är direkt tillämpliga) föreskriver utförande av en viss åtgärd på en särskild nivå av administrationen.

Paragraf 2

Förutom de i lag fastslagna ansvarsområdena för vissa myndighetsnivåer, kan andra behov eller möjligheter till åtgärder av offentliga organ uppstå. I de fall dessa åtgärdsområden har lokala implikationer och inte är undantagna från den generella kompetens som finns i de flesta medlemsstater, är det viktigt för främjandet av de lokala myndigheterna som politiska enheter agerande på egen hand för att bidra till den allmänna välfärden för sina invånare, att de har rättighet att ta egna initiativ i dessa frågor. De allmänna regler enligt vilka de får agera i sådana fall kan dock vara föreskrivna i lag. I vissa medlemsstater måste lokala myndigheter ändå kunna åberopa godkännande enligt lag för sina åtgärder. Ett stort handlingsutrymme utöver de specifika ansvarsområdena kan i ett sådant system ges till lokala myndigheter, vars förekomst i denna mån ska förstås enligt artikel 4, paragraf 2.

Paragraf 3

I paragrafen förtydligas den allmänna principen om att utövandet av offentligt ansvar ska decentraliseras. Principen har lagts fram vid ett flertal tillfällen inom Europarådet, i synnerhet i sammanfattningen av kommunministerkonferensen i Lissabon 1977. Detta innebär att oavsett om omfattningen

eller beskaffenheten av en uppgift är sådan att den behöver hanteras inom ett större geografiskt område, eller om det finns tvingande effektivitetsmässiga eller ekonomiska skäl, så ska den i allmänhet anförtros åt den mest lokala myndighetsnivån.

Den här klausulen utgör däremot inte ett krav på att regelmässigt decentralisera funktioner till sådana lokala myndigheter som på grund av sin beskaffenhet eller storlek bara kan hantera begränsade uppgifter.

Paragraf 4

Paragrafen behandlar problemet med överlappande ansvarsområden. För tydlighetens skull, samt för att undvika alla tendenser till en gradvis urvattning av ansvaret, ska befogenheterna i normalfallet vara såväl fullständiga som exklusiva. Emellertid krävs kompletterande åtgärder på olika myndighetsnivåer för särskilda områden, och i sådana fall är det viktigt att centrala eller regionala myndigheters ingripanden görs i enlighet med tydliga lagbestämmelser.

Paragraf 5

Lokala myndigheters administrativa uppbyggnad och deras förtrogenhet med lokala förhållanden kan innebära att de är lämpliga organ för att utföra särskilda funktioner, för vilka det yttersta ansvaret vilar hos myndigheter på högre nivå. Det är emellertid viktigt att då sådan delegering görs så ska den inte inkräkta alltför mycket på omfattningen av lokala myndigheters oberoende maktutövande. Därför ska lokala myndigheter då så är möjligt tillåtas att ta hänsyn till lokala förhållanden vid delegerad myndighetsutövning. Emellertid erkänns det att för vissa funktioner, till exempel utfärdande av id-handlingar,

finns ett behov av enhetliga regler som inte lämnar något utrymme för lokalt handlingsutrymme.

Paragraf 6

I paragraferna 1 till 5 behandlas frågor som faller inom lokala myndigheters domäner, medan paragraf 6 både behandlar frågor som faller inom de här myndigheternas domäner, och frågor som faller utanför deras domäner, men som ändå har en särskild påverkan på dem. I texten förklaras att metoden och tidpunkten för samråd ska vara sådan att de lokala myndigheterna har en reell möjlighet att utöva inflytande, samtidigt som det medges att exceptionella omständigheter kan ta överhanden över kravet på samråd, i synnerhet i brådskande fall. Samråd ska utföras direkt med den eller de berörda myndigheterna, eller indirekt via deras samverkansorganisationer i fall där flera myndigheter berörs.

Artikel 5

Förslag på ändringar av av deras gränser, med sammanslagningar med andra myndigheter som extremfall, är uppenbarligen av yttersta vikt för lokala myndigheter och medborgarna som de arbetar för. Fastän det i de flesta länder betraktas som verklighetsfrämmande att förvänta sig att lokalsamhället ska ha vetorätt mot sådana förändringar, så är ändå föregående samråd av yttersta vikt, antingen direkt eller indirekt. Folkomröstning kan vara en lämplig metod för sådana samråd, men i många länder finns det ingen lagbestämmelse om detta. Där det inte finns lagbestämmelser som kräver en folkomröstning, kan andra former av samråd tillämpas.

Artikel 6

Paragraf 1

Paragrafens text behandlar inte den övergripande strukturen hos lokala myndigheter eller deras styrande församlingar, utan snarare det sätt på vilket deras administrativa tjänster är organiserade. Fastän centrala eller regionala lagar kan definiera vissa allmänna principer för denna organisation, så måste lokala myndigheter ändå kunna forma sina egna administrativa strukturer så att de är anpassade efter lokala förhållanden och ger en effektiv administration. Begränsade specifika krav i nationella eller regionala lagar rörande till exempel inrättandet av vissa kommittéer eller vissa administrativa poster är acceptabelt, men de ska inte vara så omfattande att de föreskriver en fast organisationsstruktur.

Paragraf 2

Utöver lämpliga ledningsstrukturer är det också nödvändigt för effektiviteten och ändamålsenligheten hos en lokal myndighet att den kan rekrytera och bibehålla en personal vars kvalitet motsvarar myndighetens ansvarsområden. Detta är uppenbarligen till stor del beroende av lokala myndigheters förmåga att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor.

Artikel 7

Artikeln syftar till att säkerställa både att valda representanter inte kan förhindras av tredje parts åtgärd från att utföra sina uppgifter, och att vissa personkategorier inte förhindras att kandidera till en post av rent materiella orsaker. De materiella aspekterna inbegriper tillbörlig ekonomisk ersättning för utgifter beroende på utövandet av en funktion, samt då så är

aktuellt ersättning för förlorad inkomst. Dessutom omfattas, särskilt för ledamöter valda till chefsposter på heltid, ekonomisk ersättning och motsvarande socialförsäkring. I den här artikelns anda är det rimligt att förvänta sig åtgärder för att återföra personer som tagit på sig en heltidspost till det vanliga arbetslivet då deras mandatperiod nått sitt slut.

Paragraf 3

I den här paragrafen föreskrivs att uteslutning från möjligheten att inneha en lokal förtroendepost bara får bygga på objektiva lagkriterier, inte på särskilt fattade beslut. Det betyder oftast att fall av olämplighet är fastställda i lag. Emellertid finns det exempel på djupt rotade, oskrivna juridiska principer som verkar säkerställa tillbörliga garantier.

Artikel 8

Artikeln behandlar tillsynen av lokala myndigheters åtgärder av myndigheter på andra nivåer. Den behandlar inte möjligheten för individer att vidta rättsliga åtgärder mot lokala myndigheter. Inte heller behandlar den tillsättande och uppgifter för en ombudsman eller något annat officiellt granskande organ. Bestämmelserna relaterar framför allt till de övervakningsmetoder som hör samman med *contrôles de tutelle* (övervakning genom förmyndarskap), en långvarig tradition i ett antal länder. De behandlar således förfaranden som krav på tillåtelse i förhand för att utföra åtgärder, bekräftelse innan åtgärder träder i kraft, makt att upphäva en lokal myndighets beslut, redovisningskontroll etc.

Paragraf 1

I paragraf 1 anges att det ska finnas tillräcklig juridisk grund för övervakning. Därmed utesluts tillfälligt beslutade övervakningsförfaranden.

Paragraf 2

Administrativ övervakning ska normalt begränsas till frågan om lagenligheten i lokala myndigheters åtgärder, inte hur pass ändamålsenliga de är. Ett speciellt, men inte det enda, undantaget, görs för delegerade uppgifter, där den myndighet som delegerar sina befogenheter kan vilja ha en viss tillsyn över det sätt på vilket uppgiften utförs. Det får dock inte leda till att den lokala myndigheten förnekas en rimlig handlingsfrihet, så som anges i artikel 4, paragraf 5.

Paragraf 3

Textens andemening har sin grund i proportionalitetsprincipen, och säger att den styrande makten då den utövar sina befogenheter är skyldig att använda den metod som minst påverkar det lokala självbestämmandet samtidigt som önskat resultat uppnås.

Då tillgång till rättsliga åtgärder mot felaktigt utövande av tillsyn och kontroll behandlas i artikel 11 så anses detaljerade bestämmelser om villkor och metoder för ingripande i specifika situationer inte vara nödvändiga.

Artikel 9

Den juridiska rätten att utföra bestämda funktioner är betydelselös om lokala myndigheter förnekas tillgång till de ekonomiska resurserna för att utföra dem.

Paragraf 1

Paragrafens syfte är att säkerställa att lokala myndigheter inte förnekas sin frihet att besluta om hur utgifter ska prioriteras.

Paragraf 2

Den bakomliggande principen är att det ska finnas ett realistiskt förhållande mellan de ekonomiska resurser som en lokal myndighet har tillgång till och de uppgifter den utför. Detta är särskilt viktigt för funktioner som specifikt tilldelats myndigheten.

Paragraf 3

Utövandet av politiska ställningstaganden i form av vägandet av fördelarna med tillhandahållna tjänster mot kostnaden för ortens skattebetalare eller användaren är en grundläggande plikt för förtroendevalda på lokalplanet. Det är erkänns att centrala eller regionala bestämmelser anger gränser för de sammanlagda skatter som lokala myndigheter har rätt att ta ut, men detta får inte i förhindra ett väl fungerande lokalt ansvar.

Paragraf 4

Vissa skatter och andra intäkter för lokala myndigheter är till sin natur eller av praktiska skäl relativt okänsliga för påverkan av inflation och andra ekonomiska faktorer. Ett överdrivet beroende av sådana skatter eller intäkter kan orsaka ekonomiska svårigheter för lokala myndigheter, eftersom kostnaderna för att tillhandahålla tjänster påverkas direkt av hur ekonomiska faktorer utvecklas. Emellertid konstaterades det att också då det finns relativt dynamiska inkomstkällor så kan det inte finnas någon självklar koppling mellan förändringar i kostnader och intäkter.

Paragraf 6

Ifall omfördelade resurser tilldelas enligt särskilda kriterier angivna i lag, så respekteras bestämmelserna i den här paragrafen såvida samråd hålls med lokala myndigheter vid förberedandet av den aktuella lagstiftningen.

Paragraf 7

Ramanslag eller sektorspecifika anslag är att föredra för att uppnå handlingsfrihet för lokala myndigheter, framför anslag som är öronmärkta för specifika projekt. Det är inte realistiskt att förvänta sig att alla specifika projektanslag ska ersättas med allmänna anslag, särskilt i fråga om stora kapitalinvesteringar, men ett överdrivet tilldelande av sådana anslag begränsar i hög grad lokala myndigheters frihet att styra över vilka utgifter som ska prioriteras. Emellertid varierar den del av de sammanlagda resurserna som utgörs av anslag i hög grad mellan olika länder, och en högre andel projektspecifika anslag i förhållande till mer allmänna anslag kan betraktas som rimligt i de fall där anslagen som helhet utgör en relativt obetydligt del av de sammanlagda intäkterna.

Den andra meningen i artikel 9 paragraf 7 syftar till att garantera att ett anslag till ett särskilt ändamål inte underminerar en lokal myndighets handlingsfrihet inom dess eget kompetensområde.

Paragraf 8

Det är viktigt för lokala myndigheter att de har tillgång till lånefinansiering för kapitalinvesteringar. Emellertid beror möjligheten till sådan finansiering oundvikligen på strukturen hos respektive lands kapitalmarknader. Metoder och villkor för tillgång till sådana kapitalkällor kan fastslås i lagstiftningen.

Artikel 10

Paragraf 1

I paragrafen behandlas samarbete mellan lokala myndigheter på funktionsbasis, i första hand för att uppnå högre effektivitet genom samverkansprojekt eller för att utföra uppgifter som överskrider kapaciteten hos en enskild myndighet. Sådant samarbete kan göras genom att konsortier eller förbund av myndigheter skapas, fast ett juridiskt ramverk för bildandet av sådana organisationer kan fastställas i lagstiftning.

Paragraf 2

Paragraf 2 behandlar organisationer vars mål är betydligt mer generella än de funktionsinriktade organisationer som behandlas i paragraf 1, och som mestadels syftar till att representera alla lokala myndigheter av en eller flera typer på regional eller nationell nivå. Rätten att ingå i dessa organisationer behöver dock inte nödvändigtvis innebära att den nationella regeringen godtar en viss organisation som en erkänd samtalspartner.

I ett instrument från Europarådet av den här typen är det normalt så att rätten att tillhöra organisationer på nationell nivå ska åtföljas av en samtidig rätt att tillhöra internationella organisationer. Ett flertal sådana arbetar för att främja europeisk sammanhållning på ett sätt som är förenligt med de mål som anges i Europarådets stadga.

Emellertid ger artikel 10.2 frihet åt de individuella medlemsstaterna att välja de metoder, lagstiftningsmässiga eller andra, som tillämpas för att upprätthålla principen.

Paragraf 3

Direkt samarbete med individuella lokala myndigheter i andra länder ska också tillåtas, fast tillvägagångssättet för sådant samarbete måste respektera de aktuella ländernas lagstiftning och utföras inom ramarna för de aktuella myndigheternas befogenheter.

Bestämmelserna i Europeiska ramkonventionen om gränsöverskridande samarbete mellan lokala samhällen eller myndigheter (21 maj 1980, ETS nr 106) är mycket relevant i det här sammanhanget, fastän vissa former av samarbete inte behöver vara begränsade till gränsområden.

Artikel 11

Att tillgripa rättsliga åtgärder innebär att en lokal myndighet har tillgång till:

- a. en korrekt sammansatt domstol, eller
- b. ett motsvarande, oberoende, rättsligt organ med befogenhet att döma och avge rekommendationer rörande domslutet, för att avgöra om någon form av åtgärd, uteslutande, beslut eller annan administrativ handling är lagenlig.

Ett fall i ett land har konstaterats där det trots att administrativa beslut inte är föremål för en vanlig stämning inför domstol, det ändå är möjligt att vidta en extraordinär åtgärd benämnd "ansökan om återupptagande av hantering". Detta juridiska förfarande, som är möjligt att använda om ett beslut bygger på en uppenbart felaktig lagtillämpning, följer kraven i den här artikeln.

Artikel 12

För formuleringen av principerna för lokalt självstyre som anges i Del I av konvention krävdes en anpassning till den mångfald av juridiska system och lokala myndighetsstrukturer som förekommer i Europarådets medlemsstater. Trots det kan individuella regeringar förhindras av sin författning eller av praktiska skäl att efterleva vissa av konventions bestämmelser.

Denna artikel föreskriver därför det system med en obligatorisk kärna som först användes i den Europeiska sociala konvention, och kräver att parterna i Europeisk konvention om kommunal självstyrelse måste binda sig för åtminstone tjugo av de trettio paragraferna i Del I av konvention, inklusive minst tio av fjorton centrala grundprinciper. Men då det slutgiltiga målet är efterlevnad av konventions alla bestämmelser så anges det särskilt att parterna har möjlighet att utöka sina åtaganden om och när så blir möjligt.

Artikel 13

I princip gäller kraven i Del I av konvention för alla kategorier och nivåer av lokala myndigheter i alla medlemsstater. De kan också gälla för regionala myndigheter där sådana finns. Emellertid kan den särskilda juridiska ställning eller konstitutionella status som vissa regioner har (särskilt medlemsstater som tillhör en federation) förhindra dem från att efterleva samma krav som lokala myndigheter. Dessutom finns det i en eller två medlemsstater en kategori av lokala myndigheter som på grund av sin lilla storlek bara har begränsade eller rådgivande funktioner. För att hantera sådana undantagsfall tillåter artikel 13 att parter utesluter vissa myndighetskategorier från att omfattas av konvention.

Artikel 14

Artikeln är avsedd att underlätta övervakningen av hur de individuella parterna tillämpar konvention, genom att ställa som krav att parterna tillhandahåller aktuell information till Europarådets generalsekreterare. Framförallt eftersom det inte finns något speciellt organ som ansvarar för övervakning av konventions tillämpning, så är det särskilt viktigt att information ges till generalsekreteraren rörande alla lagändringar eller andra åtgärder som har en märkbar påverkan på den lokala självständigheten så som den definieras i konvention.

Artikel 15 till 18

De avslutande villkoren i artiklarna 15 till 18 är utformade enligt modellen för avslutande villkor i konventioner och överenskommelser ingångna inom Europarådet.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse är det första internationella bindande avtalet som garanterar rättigheterna för lokalsamhällena och deras valda myndigheter. Den öppnades för undertecknande av Europarådets medlemmar som konvention den 15 oktober 1985 och trädde i kraft den 1 september 1988.

Som tillägg till konventionstexten antogs den 16 november 2009 ett tilläggsprotokoll om rätten att delta i de lokala myndigheternas angelägenheter, som trädde i kraft den 1 juni 2012.

Kongress för lokala och regionala myndigheter tillser att konventionens principer upprätthålls i de av Europarådets medlemsstater som har undertecknat och ratificerat konventionen och dess tilläggsprotokoll.

www.coe.int

Europarådet är Europas ledande människorättsorganisation. Det består av 47 medlemsstater, däribland alla är medlemmar i Europeiska unionen. Kongressen för lokala och regionala myndigheter är ett organ inom Europarådet som ansvarar för att stärka lokal och regional demokrati i de 47 medlemsstaterna. Kongressen består av två kammare – Lokala myndigheters kammare och Regionernas kammare – och tre kommittéer. Den samlar 648 valda representanter från mer än 150 000 lokala och regionala myndigheter.