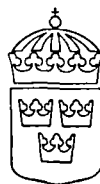


Regeringens proposition

1988/89:119

om godkännande av den europeiska
konventionen om kommunal självstyrelse



Prop.
1988/89:119

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 mars 1989.

På regeringens vägnar

Sten Andersson

Bengt K. Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att Sverige ratificerar den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionens syfte är att bidra till att stärka och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa. I konventionen fastslås därför vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna.

Sveriges tillträde till konventionen kräver inga lagändringar.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989

Närvarande: statsrådet S. Andersson, ordförande, och statsråden Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Löw, Persson

Föredragande: statsrådet Johansson

Proposition om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

1 Inledning

Inom Europarådet har utarbetats en konvention om kommunal självstyrelse (The European Charter of Local Self-Government). Initiativ till konventionen togs av Europarådets kommunalkonferens (CLRAE) där Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är representerade. Konventionen antogs av Europarådets ministerkommitté i juni 1985 och lades fram för undertecknande den 15 oktober 1985. Konventionens engelska text och en svensk översättning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

I anslutning till konventionen finns en förklarande rapport med bl. a. en redovisning av hur arbetet med konventionen har bedrivits samt kommentarer till de olika artiklarna. Rapporten i engelsk text samt en svensk översättning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Konventionen har hittills undertecknats av 16 stater och ratificerats av 7. Den trädde i kraft den 1 september 1988.

Sverige undertecknade konventionen den 4 oktober 1988. Det svenska rättssystemet uppfyller enligt min mening de krav som konventionen ställer. Ett svenskt tillträde till konventionen kräver därför inga lagändringar. Ämnesområdet är emellertid sådant att frågan om att ratificera konventionen skall underställas riksdagen. Jag kommer här att ta upp denna fråga.

2 Konventionens innehåll och det svenska rättssystemet

Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse innehåller tio huvudartiklar (artikel 2–11) med totalt 30 punkter. Om en stat inte vill ansluta sig till alla punkter, finns möjlighet att undanta vissa (artikel 12). I det följande redovisas översiktligt artiklarnas innehåll och hur de förhåller sig till det svenska rättssystemet. Vad som sägs om kommuner gäller om inte annat framgår även landstingskommuner.

Artikeln ger uttryck för att principen om kommunal självstyrelse bör vara inskriven i lag och att detta helst bör ske i grundlagen.

Det svenska rättssystemet uppfyller detta krav framför allt genom regeringsformens portalparagraf (1 kap. 1 § RF) om att den svenska folkstyrelsen – förutom genom ett representativt och parlamentariskt statskick – förverkligas genom kommunal självstyrelse.

Artikel 3

I denna artikel anges vissa grundläggande drag i den kommunala självstyrelsen. I punkt 1 slås således fast att kommunerna skall ha rätt att inom lagens gränser självständigt reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse. Av punkt 2 framgår att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av demokratiskt valda organ.

Den svenska regeringsformen samt kommunal- och vallagstiftningen bygger på dessa principer.

Artikel 4

Artikeln innehåller i sex punkter grundläggande principer för kommunernas befogenheter.

Enligt punkt 1 skall de kommunala befogenheterna i princip vara lagfästa. Att så är fallet i det svenska rättssystemet framgår bl. a. av 8 kap. 5 § RF.

I punkt 2 ger artikeln uttryck för att kommunerna bör ha frihet att ta initiativ i alla frågor av lokal betydelse som inte ligger utanför deras kompetens. De svenska kommunerna har enligt 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1988:1253) en allmän befogenhet att sköta lokala angelägenheter. I detta ligger självfallet också en initiativrätt i sådana frågor.

Punkt 3 ger uttryck för huvudprincipen att offentliga uppgifter bör utövas av myndigheter som ligger så nära medborgaren som möjligt. Denna princip om en decentraliserad samhällsförvaltning har sedan länge varit vägledande för förvaltningspolitiken i Sverige.

Punkt 4 gäller frågor i vilka myndigheter på olika nivåer har befogenheter. De kommunala befogenheterna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. Om andra myndigheter skall kunna gripa in i den kommunala verksamheten måste det finnas ett klart författningsmässigt stöd för det. I Sverige bygger uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun på dessa principer.

I punkt 5 anges att kommunerna, när uppgifter delegeras till dem av statliga myndigheter, så långt möjligt skall ges frihet att anpassa utövandet av befogenheterna till lokala förhållanden. Det framgår dock av den förklarande texten att behovet av enhetlighet i vissa fall kan begränsa det

lokala handlingsutrymmet. Det svenska rättssystemet måste anses uppfylla de krav som ställs i denna punkt.

Punkt 6 innehåller krav på att kommunerna ges tillfälle att yttra sig i alla frågor som direkt berör dem. Den svenska förvaltningstraditionen bygger sedan länge på en sådan ordning.

Artikel 5

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

Regler om ändringar i den kommunala indelningen finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landstingskommuner (ändrad senast 1988:198). Reglerna uppfyller kraven i denna artikel.

Artikel 6

I punkt 1 i denna artikel fastslås att kommunerna skall kunna bestämma om sin inre organisation för att anpassa den till de lokala behoven och säkerställa en effektiv förvaltning. Den svenska kommunallagstiftningen ger kommunerna stor organisatorisk frihet. Speciallagstiftningen innehåller emellertid krav på vissa särskilda nämnder. Av den förklarande texten framgår dock att artikeln inte hindrar detta.

Punkt 2 behandlar den kommunala personalens arbetsvillkor. Kommunerna skall ha möjlighet att rekrytera högt kvalificerad personal på grundval av förtjänst och skicklighet. Tillfredsställande möjligheter till utbildning, adekvat lön och karriärmöjligheter skall kunna erbjudas. I Sverige har kommunerna i stort sett full frihet inom detta område.

Artikel 7

I artikeln behandlas de förtroendevaldas arbetsvillkor.

Enligt punkt 1 skall de förtroendevalda fritt kunna utöva sina uppdrag. Några begränsningar i detta hänseende finns inte i den svenska lagstiftningen.

Punkt 2 avser att garantera att de förtroendevalda kan ges en rimlig ekonomisk ersättning både för utgifter i samband med uppdraget och där så är lämpligt för förlorad arbetsförtjänst eller för utfört arbete samt motsvarande socialskydd. Ersättningsbestämmelser finns bl. a. i 2 kap. 29 § och 3 kap. 16 § kommunallagen. Kommunerna har rätt att lämna sådan ersättning som avses i punkten.

I punkt 3 anges att funktioner och verksamheter som bedöms vara oförenliga med innehav av ett kommunalt förtroendeuppdrag i princip skall fastställas genom lag. Begränsningar i valbarheten finns i 2 kap. 4 § och 3 kap. 3 § kommunallagen.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den svenska kommunallagstiftningen uppfyller kraven i denna artikel.

Artikel 8

I artikeln behandlas frågan om administrativ tillsyn över kommunerna. Bestämmelserna gäller dock i första hand tillsyn genom förhandskontroll eller underställning av beslut, rätt att upphäva beslut utan överklagande, räkenskapskontroll och liknande förfaranden som endast i mycket liten omfattning förekommer i Sverige.

I artikeln slås till en början fast att tillsynen skall ha lagstöd (punkt 1). Vidare ges uttryck för att det i första hand skall handla om en laglighetskontroll (punkt 2). Det framhålls också att kontrollmyndighetens ingripande skall stå i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas (punkt 3).

Det svenska systemet för tillsyn och kontroll av kommunal verksamhet uppfyller artikelns krav. Kontroll av hur statsbidrag används, som hos oss ofta regleras i regeringsförfordningar, måste anses falla utanför artikelns tillämpningsområde.

Artikel 9

I denna artikel behandlas frågor om kommunernas ekonomiska resurser. Artikeln innehåller åtta olika punkter.

Till att börja med slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser (punkt 1). Resurserna skall motsvara de uppgifter som tilldelats kommunerna (punkt 2). Vidare skall åtminstone en del av resurserna komma från lokala skatter och avgifter som kommunerna kan bestämma nivån på (punkt 3). Nästa punkt ger uttryck för att kommunerna inte skall vara ensidigt beroende av ekonomiska system som gör det svårt att följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen (punkt 4). Det finns vidare en punkt som understryker behovet av ekonomisk utjämning mellan kommuner (punkt 5). Kommunerna skall på lämpligt sätt rådfrågas angående det sätt på vilket omfördelningen av resurser skall ske (punkt 6). När det gäller statsbidrag sägs att bidragen såvitt möjligt inte skall öronmärkas för speciella projekt. De skall heller inte påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt eget kompetensområde (punkt 7). Slutligen finns en punkt som betonar kommunernas rätt att ta upp lån på den nationella kapitalmarknaden (punkt 8).

De svenska kommunernas beskattningsrätt är grundlagsskyddad (1 kap. 7 § RF). Beskattningsrätten är i princip obegränsad. Detta är givetvis en väsentlig grund för kommunernas ekonomiska oberoende. Även i övrigt måste det svenska systemet för kommunernas ekonomi anses uppfylla artikelns krav. När det gäller statsbidragen finns visserligen ett antal specialdestinerade bidrag vid sidan om skatteutjämningsbidraget. En strävan finns dock att föra samman och åstadkomma mera generella statsbidrag. Artikeln hindrar för övrigt inte att speciella bidrag förekommer i rimlig omfattning.

I artikeln fastslås kommunernas-rätt-att-samarbeta-och-bilda-sammanslutningar. Det gäller både samarbete för att utföra uppgifter (punkt 1) och möjligheten att organisera sig för skyddet av gemensamma intressen inklusive rätten att tillhöra ett internationellt kommunförbund (punkt 2). Kommunerna skall också ha möjlighet att samarbeta över riksgränserna under de villkor som anges i lag (punkt 3).

I Sverige kan kommunerna samarbeta för att lösa gemensamma uppgifter både genom kommunalförbund och genom privaträttsliga organ, t. ex. aktiebolag. För intressebevakningen svarar i första hand Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. På det internationella planet deltar de svenska kommunerna och landstingen i det internationella kommunförbundet (IULA). Även direkt samarbete över riksgränserna har möjliggjorts och förekommer. Jag vill i detta sammanhang peka dels på den nordiska överenskommelsen om kommunalt samarbete över riksgränserna, dels på den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan. Sverige är anslutet till båda dessa.

Från svensk sida uppfyller vi således kraven i denna artikel.

Artikel 11

Denna artikel är avsedd att garantera kommunerna ett yttersta rättsskydd om deras lagliga rättigheter skulle trädas för när. Enligt artikeln skall kommunerna 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.

Artikeln syftar i första hand till att slå fast möjligheten till kontroll av att statliga myndigheter håller sig inom lagens ramar i sitt agerande gentemot kommuner. Kontrollen skall enligt artikeln kunna göras av domstol eller liknande organ. Från det svenska rättssystemets utgångspunkt kan artikeln diskuteras på denna punkt. Alla administrativa beslut kan i Sverige inte göras till förmål för domstolsprövning i vanlig ordning. Även om flertalet sådana beslut kan överklagas hos förvaltningsdomstol finns det således åtskilliga typer av beslut som inte följer denna väg. Dessa beslut överklagas i stället hos regeringen eller förvaltningsmyndighet som högsta instans. Det finns emellertid, vilket också uppmärksammats i den förklarande rapporten, en yttersta möjlighet att få lagligheten av ett myndighetsbeslut prövad av domstol även när beslutet inte normalt överklagas dit. Enligt 11 kap. 11 § RF kan således regeringsrätten bevilja resning i ärenden där regeringen eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans. I den mån ett myndighetsbeslut berör en kommun på ett sådant sätt som krävs för att kravet på s. k. saklegitimation skall vara uppfyllt, kan kommunen använda resningsförfarandet för att få beslutets laglighet domstolsprövad. Det svenska systemet bör därför såsom sägs i den förklarande rapporten anses uppfylla artikelns krav.

Det kan tilläggas att kommunerna som självständiga juridiska personer naturligtvis också har tillgång till de allmänna domstolarna i de fall då kommunala rättigheter kan ha kränkts på ett sätt som kan angripas på civilrättsliga grunder.

Det bör slutligen betonas att artikeln endast är avsedd att garantera ett yttersta skydd mot olagliga ingripanden, inte att ange ett normalt förfarande. Det bör i sammanhanget också understrykas att artikeln inte innebär krav på att lagars grundlagsenlighet skall kunna bli föremål för någon prövning i vidare mån än vad som gäller i dag.

Övriga artiklar

Som tidigare nämnts finns det enligt artikel 12 en möjlighet att undanta vissa punkter vid en anslutning till konventionen. Minst 20 av de tidigare redovisade 30 punkterna måste dock omfattas av förpliktelsen. Av dessa måste minst 10 väljas bland ett antal som anges i artikeln.

Enligt artikel 13 kan staterna vid anslutning till konventionen bestämma på vilka lokala eller regionala samhällsorgan som konventionen skall vara tillämplig. Härigenom kan vissa kommuntyper uteslutas från tillämpningen.

Enligt artikel 14 skall varje part till Europarådets generalsekreterare överlämna all information av betydelse rörande lagstiftnings- och andra åtgärder som vidtagits för att uppfylla konventionens bestämmelser. Något särskilt kontroll- eller sanktionssystem som i den sociala stadgan och i konventionen om mänskliga rättigheter finns dock inte.

Konventionen innehåller i övrigt sedvanliga bestämmelser om undertecknande, ratifikation och ikraftträdande (artikel 15). Vidare finns möjligheter att begränsa tillämpningen till visst eller vissa territorier inom en stat (artikel 16). Slutligen finns regler om uppsägning (artikel 17) och om olika underrättelser till Europarådets generalsekreterare (artikel 18).

3 Svenskt tillträde till konventionen

Mitt förslag: Riksdagen skall godkänna att Sverige ratificerar den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Skälen till mitt förslag: Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse har nu undertecknats av 16 av rådets 22 medlemsstater. 7 stater har också ratificerat den. Konventionens syfte är att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

Konventionen bör ses som ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen och demokratin i Europa och världen.

Dessa strävanden bör Sverige som nation självfallet ställa sig bakom. Jag anser således att Sverige bör ratificera konventionen.

I Sverige har den kommunala självstyrelsen en lång tradition och en stark förankring i samhällsskicket. Som framgår av redovisningen i föregående avsnitt medför ett svenskt tillträde till konventionen inte något behov av att ändra den svenska lagstiftningen. Tvärtom är de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge införlivade i det svenska rättssystemet eller i den allmänna förvaltningstraditionen. Det saknas därför anledning att undanta någon punkt vid ratificeringen. Däremot bör det i enlighet med artikel 13 anges att konventionen äger tillämpning på kommuner och landstingskommuner. Det innebär att de kyrkliga kommunerna kommer att falla utanför tillämpningen.

Några administrativa eller ekonomiska konsekvenser torde ett tillträde till konventionen inte heller få. Det bör noteras att konventionsförpliktelserna inte är förenade med något särskilt kontroll- eller sanktionssystem. Tillämpningen kommer dock att följas av Europarådets kommunalkonferens (CLRAE) och styrkommitté för kommunala och regionala frågor (CDLR).

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna att Sverige ratificerar den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

European charter of local self-government

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Convinced that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment,

Have agreed as follows:

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

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 anser 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 störet 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.

Artikel 1

Parterna åtar sig att anse sig bundna av följande artiklar på det sätt och i den ut-

manner and to the extent prescribed in Article 12 of this Charter.

Part I

Article 2

Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.

Article 3

Concept of local self-government

1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Article 4

Scope of local self-government

1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.

2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of

sträckning 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 slutna 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

responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.

5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.

6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.

Article 5

Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.

Article 6

Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities

1. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.

2. The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high-quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.

Article 7

Conditions under which responsibilities at local level are exercised

1. The conditions of office of local elected

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 arbets-

representatives shall provide for free exercise of their functions.

2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.

3. Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.

Article 8

Administrative supervision of local authorities' activities

1. Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute.

2. Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.

3. Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.

Article 9

Financial resources of local authorities

1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

villkor 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. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.

4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.

6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Article 10

Local authorities' right to associate

1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to cooperate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.

2. The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.

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 kommunernas 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 kapitalmarknaden.

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 internationellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.

3. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.

Article 11

Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

Part II

Miscellaneous provisions

Article 12

Undertakings

1. Each Party undertakes to consider itself bound by at least twenty paragraphs of Part I of the Charter, at least ten of which shall be selected from among the following paragraphs:

- Article 2,
- Article 3, paragraphs 1 and 2,
- Article 4, paragraphs 1, 2 and 4,
- Article 5,
- Article 7, paragraph 1,
- Article 8, paragraph 2,
- Article 9, paragraphs 1, 2 and 3,
- Article 10, paragraph 1,
- Article 11.

2. Each Contracting State, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, shall notify the Secretary General of the Council of Europe of the paragraphs selected in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article.

3. Any Party may, at any later time, notify to the Secretary General that it considers itself bound by any paragraphs of this Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this Article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance or approval of the Party so notifying, and shall have the same effect as from the first day of the month following the

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 1,
- 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 1 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

expiration of a period of three months after the date of the receipt of the notification by the Secretary General.

Article 13

Authorities to which the Charter applies

The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14

Provision of information

Each Party shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning legislative provisions and other measures taken by it for the purposes of complying with the terms of this Charter.

Part III

Article 15

Signature, ratification and entry into force

1. This Charter shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. This Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be

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

bound by the Charter in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 16

Territorial clause

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Charter shall apply.

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Charter to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Charter shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 17

Denunciation

1. Any Party may denounce this Charter at any time after the expiration of a period of five years from the date on which the Charter entered into force for it. Six months' notice shall be given to the Secretary General of the Council of Europe. Such denunciation shall not affect the validity of the Charter in respect of the other Parties provided that at all times there are not less than four such Parties.

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. Any Party may, in accordance with the provisions set out in the preceding paragraph, denounce any paragraph of Part I of the Charter accepted by it provided that the Party remains bound by the number and type of paragraphs stipulated in Article 12, paragraph 1. Any Party which, upon denouncing a paragraph, no longer meets the requirements of Article 12, paragraph 1, shall be considered as also having denounced the Charter itself.

Article 18

Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15;
- d. any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3;
- e. any notification received in application of the provisions of Article 13;
- f. any other act, notification or communication relating to this Charter.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Charter.

Done at Strasbourg, this 15th day of October 1985, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

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 överlämna bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Explanatory report

A. Origins of the Charter

The European Charter of Local Self-Government is the culmination of a series of initiatives and many years of deliberation within the Council of Europe.

The protection and strengthening of local autonomy in Europe by means of a document expounding the principles subscribed to by all the democratic states of Europe is a long-standing ambition in local government circles. Moreover, it was recognised at an early stage that such a text should aim at securing the adherence of those whose actions are primarily at issue in any defence of local autonomy, namely governments.

The Council of Europe, as the custodian of human rights and the upholder of the principles of democratic government, was the obvious framework within which to draft and adopt such an instrument; all the more so because, as long ago as 1957, it showed its appreciation of the importance of local authorities by establishing for them a representative body at European level which has since become the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).

It was indeed the CLRAE which, in its Resolution 64 (1968), proposed a Declaration of Principles on Local Autonomy and called upon the Committee of Ministers of the Council of Europe to adopt it. This initiative was supported by the Consultative Assembly, which in its Recommendation 615 (1970) presented to the Committee of Ministers a text closely based on that of the CLRAE and drafted jointly by the two bodies. The proposed declaration was, however, of a rather too general and sweeping character for any firm action to be taken on it.

The new initiative of the CLRAE in 1981 was therefore based on a more flexible approach. But the view was also taken that a mere nonbinding declaration of principles could not do justice to the importance of local autonomy or to the nature of the threats

Förklarande rapport

A. Konventionens tillkomst

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är kulmen på en rad initiativ och många års överläggningar inom Europarådet.

Att skydda och stärka kommunal självstyrelse i Europa med hjälp av ett dokument vars principer undertecknats av alla demokratiska stater i Europa är en gammal kommunal ambition. Dessutom stod det redan på ett tidigt stadium klart att syftet med ett sådant dokument borde vara att respektive regering skulle ansluta sig till konventionen, då det i första hand är regeringsåtgärder som blir diskussionsfrågor när det gäller att skydda kommunal självstyrelse.

I sin egenskap av skyddsorgan för mänskliga rättigheter och försvarare av principerna för demokratiskt styrelsesätt utgjorde Europarådet uppenbart den organisation inom vilken ett dokument av detta slag skulle utformas och antas. Detta var desto mer självklart som Europarådet redan 1957 upprättade ett representativt organ på europainivå och därigenom visade att man klart insåg vilken viktig roll kommunerna spelar. Detta organ kom senare att utgöra Europarådets permanenta kommunalkonferens (CLRAE).

Det var i själva verket CLRAE som 1968 i resolution 64 lade fram ett förslag till "Deklaration om principer för kommunal självstyrelse" och som anmodade Europarådets ministerkommitté att anta denna. Den rådgivande församlingen stödde initiativet och framlade en rekommendation i frågan, 615 (1970). Denna rekommendation anslöt sig till CLRAE:s text och hade utarbetats gemensamt av de två organen. Utformningen av förslaget till deklARATION var emellertid för allmänt hållen och för översiktlig för att kunna ligga till grund för någon bestämd åtgärd.

Det nya initiativ som år 1981 togs av CLRAE utgick därför från ett mera flexibelt betraktelsesätt. Man beaktade emellertid också det faktum att en icke bindande deklARATION om principer inte skulle göra betydelse-

to which it is exposed. Rather, government must be asked to enter into binding commitments. The necessary flexibility to take account of the differences between national constitutional arrangements and administrative traditions was to be built in, not by excessively diluting the requirements of the new instruments but by allowing governments a degree of choice with regard to the provisions by which they would consider themselves bound.

The logical outcome of this approach was the submission to the Committee of Ministers, in CLRAE Resolution 126 (1981), of a draft European Charter of Local Self-Government with the request that it be adopted with the status of a European convention.

The Committee of Ministers decided to transmit the CLRAE's proposals to the Steering Committee for Regional and Municipal Matters (CDRM) with a view to their being discussed at the 5th Conference of European Ministers responsible for Local Government (Lugano, 5–7 October 1982). In their conclusions, the Ministers present at Lugano

“... consider that this draft Charter constitutes an important step towards a definition of the principles of local autonomy, while noting the reservations of some ministers about the need for a Charter in the form of a binding convention and about some aspects of the content of the Charter;

ask the Committee of Ministers of the Council of Europe to instruct the Steering Committee for Regional and Municipal Matters (CDRM), in contact with the Conference of Local and Regional Authorities of Europe, to make the necessary changes to the draft European Charter of Local Self-Government in accordance with the comments concerning the form and the substance made during the conference, so that it may be submitted to them for approval at their next conference ...”

The Committee of Ministers so instructed the CDRM, which thereupon carried out a thorough revision of the draft Charter. In application of the conclusions of the Lugano Conference, representatives of the CLRAE participated in the discussions.

sen av kommunal självstyrelse rättvisa och inte heller spegla arten av det hot som den är utsatt för. Regeringarna måste därför anmodas att ingå bindande avtal.

Deklarationen måste vara så flexibel att nödvändiga hänsyn till de olika nationernas grundlagar och administrativa traditioner kunde byggas in, inte genom en försvagning av de nya instrumenten, utan genom att ge regeringarna viss frihet då det gällde att välja vilka bestämmelser man skulle betrakta sig bunden av.

Det logiska resultatet av ett sådant sätt att närma sig frågan var att CLRAE i resolution 126 (1981) till ministerkommittén översände ett utkast till en ”Europeisk deklaration om kommunal självstyrelse” med hemställan om att denna skulle antas och erhålla status av europeisk konvention.

Ministerkommittén beslöt att översända CLRAE:s förslag till CDRM (styrkommittén för regionala och kommunala frågor) för att förslaget skulle diskuteras av de för kommunala frågor ansvariga europeiska ministrarna vid deras femte konferens (i Lugano 5–7 oktober 1982). I sitt yttrande framförde de vid konferensen närvarande ministrarna att man

“... ansåg detta utkast till konvention utgöra ett viktigt steg i riktning mot en definition av principerna för kommunal självstyrelse, samtidigt som man noterar att vissa ministrar reserverar sig beträffande behovet av en bindande konvention, liksom också beträffande vissa aspekter på konventionens innehåll;

hemställer till Europarådets ministerkommitté att uppdra åt CDRM att i samverkan med Europarådets kommunalkonferens göra erforderliga ändringar i utkastet till en ”Europeisk deklaration om kommunal självstyrelse” i enlighet med de kommentarer beträffande form och innehåll som framkom vid konferensen, så att utkastet skulle kunna framläggas för dem för godkännande vid deras nästa konferens..”

Ministerkommittén instruerade på detta sätt CDRM som därpå gjorde en noggrann revision av utkastet till deklaration. I enlighet med Lugano-konferensens beslut deltog

The text of the draft Charter as revised by the CDRM was finally submitted to the 6th Conference of European Ministers responsible for Local Government, which met in Rome from 6 to 8 November 1984. After examining this text, the ministers expressed their unanimous agreement on the principles contained in it. With regard to the legal form which the Charter should take, a majority of ministers expressed themselves in favour of a convention.

In the light of the opinions of the Consultative Assembly and the Rome Ministerial Conference, the Committee of Ministers therefore adopted the European Charter of Local Self-Government in the form of a convention in June 1985. In recognition of the fact that the initiative for the Charter had originally come from the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, it was decided that the convention should be opened for signature on 15 October 1985 on the occasion of the CLRAE's 20th Plenary Session.

B. General remarks

The purpose of the European Charter of Local Self-Government is to make good the lack of common European standards for measuring and safeguarding the rights of local authorities, which are closest to the citizen and give him the opportunity of participating effectively in the making of decisions affecting his everyday environment.

The Charter commits the parties to applying basic rules guaranteeing the political, administrative and financial independence of local authorities. It is thus a demonstration, at European level, of the political will to give substance at all levels of territorial administration to the principles defended since its foundation by the Council of Europe, which considers its function to be the keeping of Europe's democratic conscience and the defence of human rights in the widest sense. Indeed, it embodies the conviction that the degree of self-government enjoyed by local authorities may be regarded as a touchstone of genuine democracy.

representanter för CLRAE i diskussionerna.

Det av CDRM reviderade utkastet till deklaration underställdes slutligen de för kommunala frågor ansvariga europeiska ministerrarna vid deras sjätte konferens i Rom den 6-8 november 1984. Efter att ha granskat texten uttryckte ministrarna sitt enhälliga stöd för principerna i den. Då det gällde frågan om vilken juridisk form deklarationen skulle ha, uttalade sig en majoritet av ministrarna till förmån för en konvention.

Mot bakgrund av de uppfattningar som framförts av den rådgivande församlingen och ministerkonferensen i Rom antog därför ministerkommittén i juni 1985 den europeiska deklarationen om kommunal självstyrelse i form av en konvention.

Som ett erkännande av förhållandet att initiativet till konventionen ursprungligen togs av Europarådets permanenta kommunalkonferens beslöt man att konventionen skulle framläggas för underskrift den 15 oktober 1985 under det att CLRAE avhöll sin tjugonde plenarsession.

B. Allmänna kommentarer

Syftet med den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är att avhjälpa bristen på enhetliga europeiska normer för att bedöma och trygga kommunernas rättigheter. Kommunerna ligger medborgaren närmast och ger denne möjlighet att effektivt delta i beslut som påverkar den dagliga miljön.

Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende. Den är sålunda en yttling på europeisk nivå av den politiska viljan att på alla nivåer av territoriell administration ge substans åt de principer som Europarådet ända från tidpunkten för dess grundande försvarat. Rådet ser det som sin uppgift att i Europa vidmakthålla en demokratisk medvetenhet och att i vidaste bemärkelse försvara mänskliga rättigheter. I själva verket är konventionen ett uttryck för övertygelsen, att graden av kommunal självstyrelse kan betraktas som ett kriterium på äkta demokrati.

The Charter is in three parts. The first part contains the substantive provisions setting out the principles of local self-government. It specifies the need for a constitutional and legal foundation for local self-government, defines the concept and establishes principles governing the nature and scope of local authorities' powers. Further articles are concerned with protecting the boundaries of local authorities, ensuring that they have autonomy as regards their administrative structures and access to competent staff and defining conditions for the holding of local elective office. Two major articles aim at limiting administrative supervision of the activities of local authorities and ensuring that they have adequate financial resources at their disposal on terms which do not impair their basic autonomy. The remaining provisions in this part cover the right of local authorities to co-operate and form associations and the protection of local self-government by the right of recourse to a judicial remedy.

Part II contains miscellaneous provisions relating to the scope of the undertakings entered into by the parties. In accordance with the intention of securing a realistic balance between the safeguarding of essential principles and the flexibility necessary to take account of the legal and institutional peculiarities of the various member states, it permits the parties specifically to exclude certain provisions of the Charter from those by which they consider themselves bound. It thus represents a compromise between, on the one hand, acknowledgement of the fact that local self-government affects the structure and organisation of the state itself, which is a basic concern of government, and, on the other hand, the objective of protecting a minimum of basic principles which any democratic system of local government should respect. Moreover, the commitments of the parties can subsequently be added to, whenever the relevant obstacles have been removed.

Potentially, the principles of local self-government laid down in the Charter apply to all the levels or categories of local authorities in each member state, and indeed also, *mutatis mutandis*, to territorial authorities at regional

Konventionen består av tre delar. Den första delen innehåller de grundläggande villkor som anger principerna för kommunal självstyrelse. Den tar upp behovet av en konstitutionell och laglig grundval för kommunal självstyrelse, definierar detta begrepp och fastställer de principer som skall reglera arten och omfattningen av kommunernas befogenheter. Ytterligare artiklar tar upp skyddet av den kommunala indelningen och säkerställer kommunernas rätt dels till självbestämmande i fråga om administrationen, dels till möjlighet att rekrytera kompetent personal, samtidigt som de definierar villkoren för innehav av kommunala förtroendeuppdrag. Två viktiga artiklar syftar till att begränsa den administrativa tillsynen över kommunernas verksamhet och att säkerställa att kommunerna har tillräckliga finansiella resurser till sitt förfogande på villkor som inte inskränker den grundläggande självständigheten. Återstående bestämmelser i denna del behandlar rätten för kommuner att samarbeta och att bilda sammanslutningar samt rätten att anlita ett judiciellt förfarande för att skydda kommunal självstyrelse.

Del II innehåller olika bestämmelser beträffande omfattningen av respektive signatärstats åtaganden. I linje med avsikten att säkerställa en realistisk balans mellan garantier för viktiga principer och den flexibilitet som krävs för att hänsyn skall kunna tas till de skilda medlemsstaternas respektive nationella lagstiftning och hävdvunna egenart, tillåter man parterna att uttryckligen utesluta vissa bestämmelser i konventionen från dem som respektive part anser sig vara bunden av.

Del II är sålunda en kompromiss mellan å ena sidan ett erkännande av det faktum att kommunal självstyrelse påverkar statens struktur och organisation, vilket är av fundamental betydelse för styrelseskicket, och å andra sidan målsättningen att skydda ett minimum av grundprinciper som varje demokratiskt system bör respektera. Dessutom kan respektive parts åtaganden utökas i efterhand så snart föreliggande hinder undanröjts.

De principer för kommunal självstyrelse som fastlagts i konventionen kan tillämpas på alla nivåer eller kategorier av kommuner i varje medlemsstat. Efter vederbörliga änd-

level. However, to allow for special cases, the parties are permitted to exclude certain categories of authorities from the scope of the Charter.

The Charter does not provide for an institutionalised system of control of its application, beyond a requirement for parties to supply all relevant information concerning legislative or other measures taken for the purpose of complying with the Charter. Consideration was indeed given to setting up an international system of supervision analogous to that of the European Social Charter. However, it was felt possible to dispense with complex supervisory machinery, given that the presence within the Council of Europe of the CLRAE with direct access to the Committee of Ministers would ensure adequate political control of compliance by the parties with the requirements of the Charter.

The last part of the text contains final provisions consistent with those customarily used in conventions drawn up under the auspices of the Council of Europe.

The European Charter of Local Self-Government is the first multilateral legal instrument to define and safeguard the principles of local autonomy, one of the pillars of democracy which it is the Council of Europe's function to defend and develop. It may be hoped that it will thus make a substantial contribution to the protection and enhancement of common European values.

C. Commentary on the Charter's provisions

Preamble

The preamble provides an opportunity for a statement of the basic premises underlying the Charter. These are, essentially:

- the vital contribution of local self-government to democracy, effective administra-

tioner kan de i själva verket även tillämpas på territoriella organ på regional nivå. För att tillåta att hänsyn tas till speciella fall, medges emellertid för parterna rätt att utesluta vissa kategorier av kommuner från konventionens ram.

Utöver kravet att parterna skall tillhandahålla all relevant information beträffande lagstiftande eller andra åtgärder som vidtagits för att följa konventionen, föreskriver denna inte något institutionaliserat system för kontroll av konventionens tillämpning. Man övervägde i själva verket att inrätta ett internationellt övervakningssystem av samma typ som gäller för den europeiska sociala stadgan, men fann att det var möjligt att avstå från ett komplicerat övervakningssystem, under förutsättning att CLRAE:s deltagande i Europarådet och dess direkta kontakt med ministerkommittén skulle komma att säkerställa en fullgod politisk kontroll av att parterna följer de krav konventionen ställer.

Den sista delen av konventionen innehåller avslutande klausuler i överensstämmelse med dem som vanligen används i konventioner som utarbetas inom Europarådet.

Det är Europarådets uppgift att försvara och utveckla demokratin, och den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse är det första multilaterala rättsliga instrument som definierar och garanterar principerna för kommunal självstyrelse som är en av demokratiens grundstenar. Tanken är att konventionen sålunda väsentligt skall bidra till skyddet och stärkandet av gemensamma europeiska värderingar.

C. Kommentarer till konventionens bestämmelser

Inledning

Inledningen ger en förklaring av grundförutsättningarna för konventionen. Dessa är i huvudsak följande:

- det väsentliga bidrag till demokrati, effektiv administration och decentralisering av

- tion and the decentralisation of power;
- the important role of local authorities in the construction of Europe;
 - the need for local authorities to be democratically constituted and enjoy wide-ranging autonomy.

Article 1

Article 1 expresses the general undertaking of the parties to observe the principles of local self-government laid down in Part I of the Charter (Articles 2–11), to the extent prescribed by Article 12.

Article 2

This article provides that the principle of local self-government should be enshrined in written law.

In view of the importance of the principle, it is further desirable that this should be achieved by including it in the fundamental text governing the organisation of the state, that is to say, the Constitution. However, it was recognised that, in those countries in which the procedure for amending the Constitution required assent by a special majority of the legislature or the assent of the whole population expressed in a referendum, it might not be possible to give a commitment to enshrine the principle of local self-government in the Constitution. It was also recognised that countries not having a written constitution but a constitution to be found in various documents and sources might encounter specific difficulties or even be unable to make that commitment.

Account must also be taken of the act that, in federal countries, local government may be regulated by the federated states rather than by the central federal government. For the federal states, this Charter in no way affects the division of powers and responsibilities between the federal state and the federated states.

Article 3

This article lays down the essential characteristics of local self-government as they are to be understood for the purposes of the Charter.

- makten som kommunal självstyrelse utgör;
- kommunernas viktiga roll vid uppbyggnaden av Europa;
 - behovet av att kommuner inrättas på ett demokratiskt sätt och att de åtnjuter en omfattande självbestämmanderätt.

Artikel 1

Artikel 1 uttrycker parternas allmänna åtagande att iaktta principerna för kommunal självstyrelse såsom dessa är fastställda i del I av konventionen (artiklarna 2–11), i den omfattning som föreskrivs i artikel 12.

Artikel 2

Denna artikel stadgar att principen om kommunal självstyrelse skall vara inskriven i lag.

På grund av principens betydelse är det dessutom önskvärt att den ingår i den grundläggande text som styr statens organisation, dvs. i grundlagen. Man insåg emellertid att det eventuellt inte skulle vara möjligt att binda sig för att skriva in principen om kommunal självstyrelse i grundlagen i länder där en ändring av grundlagen kräver godkännande med viss majoritet i den lagstiftande församlingen eller hela befolkningens godkännande i en folkomröstning. Man insåg också att det i länder utan skriven grundlag, där grundlagen återfinns i olika dokument och källor, kan uppstå särskilda svårigheter och till och med bli omöjligt att göra ett sådant åtagande.

Vad gäller förbundsstater måste hänsyn också tas till det faktum att kommunal självstyrelse kan vara reglerad av delstaterna snarare än av den centrala förbundsregeringen. Vad gäller förbundsstater påverkar denna konvention inte i något avseende uppdelningen av makt och förpliktelser mellan förbundsstaten och de i denna ingående delstaterna.

Artikel 3

Denna artikel fastställer de väsentliga kännetecknen på kommunal självstyrelse såsom de skall tolkas för denna konventions syften.

Paragraph 1

The notion of "ability" expresses the idea that the legal right to regulate and manage certain public affairs must be accompanied by the means of doing so effectively. The inclusion of the phrase "within the limits of the law" recognises the fact that this right and ability may be defined more closely by legislation.

"Under their own responsibility" stresses that local authorities should not be limited to merely acting as agents of higher authorities.

It is not possible to define precisely what affairs local authorities should be entitled to regulate and manage. Expressions such as "local affairs" and "own affairs" were rejected as too vague and difficult to interpret. The traditions of member states as to the affairs which are regarded as belonging to the preserve of local authorities differ greatly. In reality most affairs have both local and national implications and responsibility for them may vary between countries and over time, and may even be shared between different levels of government. To limit local authorities to matters which do not have wider implications would risk relegating them to a marginal role. On the other hand, it is accepted that countries will wish to reserve certain functions, such as national defence, for central government. The intention of the Charter is that local authorities should have a broad range of responsibilities which are capable of being carried out at local level. The definition of these responsibilities is the subject of Article 4.

Paragraph 2

The rights of self-government must be exercised by democratically constituted authorities. This principle is in accordance with the importance attached by the Council of Europe to democratic forms of government.

This right normally entails a representative assembly with or without executive bodies subordinate thereto, but allowance is also made for the possibility of direct democracy where this is provided for by statute.

Första punkten

Begreppet "möjlighet" är ett uttryck för uppfattningen att den lagliga rätten att reglera och handlägga vissa offentliga angelägenheter måste åtföljas av resurser som på ett effektivt sätt möjliggör detta. Införandet av uttrycket "inom lagens gränser" är ett erkännande av förhållandet att denna rätt och förmåga kan definieras närmare genom lagstiftning.

"På eget ansvar" betonar att kommunerna inte skall vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ.

Det är inte möjligt att exakt definiera vilka angelägenheter kommuner skall ha rätt att reglera och handha. Uttryck som "lokala angelägenheter" och "egna angelägenheter" avisades som alltför vaga och svåra att tolka. Medlemsstaternas traditioner vad gäller angelägenheter som ingår i kommunernas privilegier skiljer sig starkt från varandra. I realiteten har de flesta angelägenheter både lokala och nationella konsekvenser, och ansvaret för dem kan variera såväl mellan länder som under tidens gång och kan även fördelas mellan olika beslutsnivåer. Att begränsa kommunernas ansvarsområde till angelägenheter som inte får några vidare konsekvenser, vore att tilldela dem en roll av marginell betydelse. Å andra sidan accepterar man att länder vill förbehålla den centrala regeringen vissa funktioner, t.ex. det nationella försvaret. Konventionens avsikt är att kommuner skall ha vidsträckt befogenheter som kan utövas på lokal nivå. Dessa befogenheter definieras i artikel 4.

Andra punkten

Rätten till självstyre skall utövas av demokratiskt tillsatta organ. Denna princip har som grund den vikt Europarådet fäster vid demokratiska styrelseformer.

Denna rätt är normalt förbunden med en representativ församling med eller utan underordnade verkställande organ, men den ger också möjlighet till direkt demokrati där detta är tillåtet i lag.

Article 4

As was explained in the comments on Article 3, it is not possible, nor would it be appropriate to attempt, to enumerate exhaustively the powers and responsibilities which should appertain to local government throughout Europe. However, this article lays down the general principles on which the responsibilities of local authorities and the nature of their powers should be based.

Paragraph 1

Since the nature of local authorities' responsibilities is fundamental to the reality of local self-government, it is in the interests of both clarity and legal certainty that basic responsibilities should not be assigned to them on an *ad hoc* basis but should be sufficiently rooted in legislation. Normally, responsibilities should be conferred by the Constitution or an Act of Parliament. However, notwithstanding the use of the word "statute" in this paragraph, it is acknowledged that in certain countries some delegation by parliament of power to assign specific responsibilities, particularly in respect of details or of matters requiring implementation as a result of European Community directives, may be desirable for the sake of efficiency, provided parliament retains adequate powers of supervision over the use of delegated powers. Furthermore, an exception applies in the case of member states of the European Community insofar as Community Regulations (which under Article 189 of the Treaty of Rome are directly applicable) may stipulate application of a specific measure at a given level of administration.

Paragraph 2

In addition to the responsibilities assigned by legislation to specific levels of authority, other needs or possibilities for action by public bodies may present themselves. Where these fields of action have local implications and are not excluded from the general competence obtaining in most member states, it is important to the conception of local authorities as political entities acting in their own right to promote the general welfare of their inhabitants that they have the right to exer-

Artikel 4

Som förklarades i kommentarerna till artikel 3 är det inte möjligt och det skulle inte heller vara lämpligt att uttömmande räkna upp de befogenheter och åligganden, som skulle gälla för kommunerna över hela Europa. I denna artikel fastställs emellertid de allmänna principer på vilka kommuners ansvarsområden och arten av deras befogenheter skall grundas.

Första punkten

Eftersom arten av kommunernas ansvarsområden är av fundamental betydelse för verklig kommunal självstyrelse är det viktigt, såväl för klarhet som för rättssäkerheten, att förpliktelser inte skall påläggas dem på *ad hoc*-basis, utan att dessa skall vara fastställda i lagstiftningen. Normalt skall ansvaret finnas inskrivet i grundlagen eller anges genom riksdagsbeslut. Trots användningen av ordet "lag" i denna punkt erkänner man att i vissa länder någon form av delgering från riksdagens sida av befogenheter inom specifika ansvarsområden kan vara önskvärd från effektivitetssynpunkt, speciellt då det gäller detaljer eller frågor som kräver fullföljande av direktiv från Europeiska Gemenskapen, förutsatt att riksdagen behåller tillräcklig makt att övervaka tillämpningen av det ansvar som utdelats. Dessutom tillämpas ett undantag för medlemsstater i den Europeiska Gemenskapen, såtillvida att gemenskapens föreskrifter (som i Rom-fördragets artikel 189 är direkt tillämpbara) kan stipulera tillämpning av en specifik åtgärd på en viss administrativ nivå.

Andra punkten

Förutom de ansvarsområden som tillkommer specifika myndighetsnivåer genom lagstiftning, kan andra behov av eller möjligheter till åtgärder genom offentliga organ framkomma. Där dessa åtgärdsområden har konsekvenser för kommunerna och inte faller utanför den allmänna kompetens som finns i de flesta medlemsstater, är rätten att ta initiativ i dessa frågor av stor vikt för kommunerna i deras egenskap av politiska, självständiga enheter, som i sig verkar för att främja

cise their initiative in these matters. The general rules under which they may act in such cases may, however, be laid down by law. In certain member states, however, local authorities must be able to adduce statutory authority for their actions. A wide discretion beyond specific responsibilities can be given to local authorities under such a system, whose existence is to that extent comprehended by Article 4, paragraph 2.

Paragraph 3

This paragraph articulates the general principle that the exercise of public responsibilities should be decentralised. This principle has been stated on a number of occasions within the context of the Council of Europe and in particular in the Conclusions of the Lisbon Conference of European Ministers responsible for Local Government in 1977. This implies that, unless the size or nature of a task is such that it requires to be treated within a larger territorial area or there are overriding considerations of efficiency or economy, it should generally be entrusted to the most local level of government.

This clause does not imply, however, a requirement systematically to decentralise functions to such local authorities which, because of their nature and size, can only accomplish limited tasks.

Paragraph 4

This paragraph is concerned with the problem of overlapping responsibilities. In the interest of clarity and for the sake of avoiding any tendency towards a progressive dilution of responsibility, powers should normally be full and exclusive. However, complementary action by different levels of authority is required in certain fields and it is important that in these cases the intervention by central or regional authorities takes place in accordance with clear legislative provisions.

Paragraph 5

The administrative structures of local authorities and their familiarity with local conditions may make them appropriate bodies to implement certain functions, the ultimate responsibility for which falls on supra-

invånarnas välfärd. De allmänna regler kommunerna i dessa fall måste följa kan dock vara fastställda i lag. I vissa medlemsstater måste emellertid kommunerna kunna åberopa lagstadgad rätt för sina åtgärder. En vidsträckt handlingsfrihet utöver specifika ansvarsområden kan ges åt kommuner i ett sådant system vars existens i detta avseende omfattas av Artikel 4, andra punkten.

Tredje punkten

I denna punkt betonas den allmänna principen att offentligt ansvar skall decentraliseras. Denna princip har uppställts vid ett flertal tillfällen inom Europarådets ram och speciellt i slutsatserna från konferensen i Lissabon 1977, där de europeiska ministrarna med ansvar för kommunala frågor deltog. Såvida icke omfattningen eller arten av en uppgift är sådan att den behöver behandlas inom ett större område, eller det föreligger starka effektivitetsskäl eller ekonomiska skäl härför, innebär detta att uppgiften i allmänhet skall anförtros åt den mest lokala myndighetsnivån.

Bestämmelsen innebär emellertid inte något krav på en systematisk decentralisering av funktioner till sådana kommunala organ som på grund av art och storlek endast kan utföra begränsade uppgifter.

Fjärde punkten

Denna punkt behandlar problemet med överlappande ansvarsområden. För klarhetens skull och för att undvika varje tendens mot en ökande urholkning av ansvaret bör befogenheterna normalt vara fullständiga och oinskränkta. På vissa områden krävs emellertid kompletterande åtgärder på skilda myndighetsnivåer, och det är i dessa fall av vikt att de centrala och regionala myndigheternas inblandning sker i enlighet med klara rättsregler.

Femte punkten

Kommunernas administrativa struktur och deras förtrogenhet med lokala förhållanden kan göra dessa till lämpliga organ för utförandet av vissa funktioner, för vilka det yttersta ansvaret faller på centrala eller regio-

local authorities. It is important, however, in order that recourse to such delegation does not excessively impinge on the sphere of independent authority of the local level, that the latter should, when possible, be allowed to take account of local circumstances in exercising delegated powers. It is recognised, however, that in respect of certain functions, for example the issue of identity papers, the need for uniform regulations may leave no scope for local discretion.

Paragraph 6

Whilst paragraphs 1 to 5 deal with matters which come within the scope of local authorities, paragraph 6 is concerned both with matters coming within the scope of such authorities and with matters which are outside their scope but by which they are particularly affected. The text provides that the manner and timing of consultation should be such that the local authorities have a real possibility to exercise influence, whilst conceding that exceptional circumstances may override the consultation requirement particularly in cases of urgency. Such consultation should take place directly with the authority or authorities concerned or indirectly through the medium of their associations where several authorities are concerned.

Article 5

Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves. Whilst in most countries it is regarded as unrealistic to expect the local community to have power to veto such changes, prior consultation of it, either directly or indirectly, is essential. Referendums will possibly provide an appropriate procedure for such consultations but there is no statutory provision for them in a number of countries. Where statutory provisions do not make recourse to a referendum mandatory, other forms of consultation may be exercised.

nala myndigheter. För att tillgripandet av sådan delegering inte i onödan skall göra intrång på respektive kommuns oberoende och självständighet, är det emellertid viktigt att kommunen vid utövandet av sådana delegerade befogenheter får rätt att ta hänsyn till lokala förhållanden där så är möjligt. Man inser emellertid att beträffande vissa funktioner, t. ex. utfärdande av identitetshandlingar, behovet av enhetliga regler inte ger utrymme för lokal handlingsfrihet.

Sjätte punkten

Medan punkterna 1–5 behandlar frågor som avser kommuners verksamhetsområde, behandlar den sjätte punkten såväl frågor av detta slag som frågor som ligger utanför kommunernas verksamhetsområde, men som i särskild grad påverkar dessa. Texten slår fast att sättet och tidpunkten för samråd bör väljas så att kommunerna får en reell möjlighet att utöva inflytande. Samtidigt medges att exceptionella omständigheter kan åsidosätta kravet på samråd i synnerhet i brådsnande fall. Samråd skall äga rum direkt med berörda kommuner eller, där flera kommuner berörs, indirekt via deras sammanslutningar.

Artikel 5

Förslag till ändringar i den kommunala indelningen, där sammanläggning med andra kommuner representerar extremfall, är uppenbarligen av fundamental betydelse för en kommun och dess invånare. Medan man i de flesta länder betraktar det som orealistiskt att förvänta sig att kommunerna skall ha makt att inlägga veto mot sådana förändringar, är det dock väsentligt att direkt eller indirekt samråd i förväg äger rum med dessa. Folkomröstningar kan eventuellt vara ett lämpligt instrument för sådant samråd, men i ett antal stater innehåller lagen inga bestämmelser om detta. I de fall lagen inte föreskriver obligatorisk folkomröstning, kan andra former av samråd tillämpas.

*Article 6**Paragraph 1*

The text of this paragraph deals not with the general constitution of the local authority and its council but rather with the way in which its administrative services are organised. Whilst central or regional laws may lay down certain general principles for this organisation, local authorities must be able to order their own administrative structures to take account of local circumstances and administrative efficiency. Limited specific requirements in central or regional laws concerning, for example, the establishment of certain committees or the creation of certain administrative posts are acceptable but these should not be so widespread as to impose a rigid organisational structure.

Paragraph 2

In addition to the appropriate management structures, it is essential to the efficiency and effectiveness of a local authority that it is able to recruit and maintain a staff whose quality corresponds to the authority's responsibilities. This clearly depends in large degree on the local authority's ability to offer sufficiently favourable conditions of service.

Article 7

This article aims at ensuring both that elected representatives may not be prevented by the action of a third party from carrying out their functions and that some categories of persons may not be prevented by purely material considerations from standing for office. The material considerations include appropriate financial compensation for expenses flowing from the exercise of functions and, as appropriate, compensation for loss of earnings and, particularly in the case of councillors elected to full-time executive responsibilities, remuneration and corresponding social welfare protection. In the spirit of this article, it would also be reasonable to expect provision to be made for the reintegration of those taking on a full-time post into normal working life at the end of their term of office.

*Artikel 6**Första punkten*

Denna punkt behandlar inte den allmänna sammansättningen av kommunerna och deras fullmäktige, utan snarare det sätt på vilket förvaltningsgrenarna är organiserade. Under det att vissa allmänna principer för organisationen kan fastläggas av centrala eller regionala lagar, måste kommunerna kunna fatta beslut om sin egen administrativa struktur så att hänsyn kan tas till lokala förhållanden och administrationens effektivitet. Begränsade specifika krav i centrala eller regionala lagar som rör t.ex. inrättandet av vissa nämnder eller skapandet av vissa administrativa befattningar kan accepteras, men de får inte vara så omfattande att en stel organisation påtvingas kommunerna.

Andra punkten

För en kommuns produktivitet och effektivitet är, förutom lämplig administrativ struktur, möjligheten att anställa och behålla personal, vars kvalifikationer motsvarar kommunens ansvar, av väsentlig betydelse. Det står helt klart att denna förmåga i hög grad beror av de kommunala myndigheternas möjlighet att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor.

Artikel 7

Denna artikel syftar till att säkerställa såväl att tredje part inte får hindra de förtroendevalda från att utföra sina arbetsuppgifter som att vissa kategorier av personer inte av rent materiella skäl får hindras från att kandidera.

De materiella övervägandena inkluderar lämplig ekonomisk gottgörelse för utgifter som har samband med uppdragets utförande, och där så är lämpligt ersättning för inkomstbortfall. Det gäller vidare ersättning för utfört arbete och mot denna svarande sociala trygghetsförmåner särskilt för förtroendevalda med heltidsuppdrag. Det ligger också i denna artikels anda att det är skäligt att svara för kostnader som kan uppstå i samband med att personer som åtagit sig ett uppdrag på heltid vid mandattidens utgång skall återgå till normalt arbete.

Paragraph 3

This paragraph provides that disqualification from the holding of local elective office should only be based on objective legal criteria and not on *ad hoc* decisions. Normally this means that cases of incompatibility will be laid down by statute. However, cases have been noted of firmly entrenched, non-written legal principles which seem to provide adequate guarantees.

Article 8

This article deals with supervision of local authorities' activities by other levels of government. It is not concerned with enabling individuals to bring court actions against local authorities nor is it concerned with the appointment and activities of an *ombudsman* or other official body having an investigatory role. The provisions are above all relevant to the philosophy of supervision normally associated with the *contrôles de tutelle* which have long been the tradition in a number of countries. They thus concern such practices as requirements of prior authorisation to act or of confirmation for acts to take effect, power to annul a local authority's decisions, accounting controls, etc.

Paragraph 1

Paragraph 1 provides that there should be an adequate legislative basis for supervision and thus rules out *ad hoc* supervisory procedures.

Paragraph 2

Administrative supervision should normally be confined to the question of the legality of local authority action and not its expediency. One particular but not the sole exception is made in the case of delegated tasks, where the authority delegating its powers may wish to exercise some supervision over the way in which the task is carried out. This should not, however, result in preventing the local authority from exercising a certain discretion as provided for in Article 4, paragraph 5.

Tredje punkten

Denna punkt stadgar att hinder mot att inneha ett kommunalt förtroendeuppdrag endast får grundas på objektiva rättsliga kriterier och inte på beslut i varje särskilt fall. Normalt innebär detta att sådana hinder skall vara fastställda i lag. Det förekommer emellertid fall av fast förankrade, oskrivna rättsliga principer som tycks ge tillräcklig garanti.

Artikel 8

Artikel 8 behandlar hur andra förvaltningsnivåer skall övervaka kommunernas verksamhet. Den behandlar inte rätten för enskilda personer att överklaga beslut av kommunala myndigheter, och inte heller utnämmande av ombudsman, dennes verksamhet eller inrättande av annat officiellt tillsynsorgan. Bestämmelserna handlar framför allt om den övervakningsfilosofi som normalt förknippas med "förmyndarkontroll" som sedan länge varit tradition i ett antal stater. Den avser sålunda sedvana av typ krav på förhandsbemyndigande för att vidta åtgärder, krav på bekräftelse av åtgärder för att dessa skall träda i kraft, befogenhet att upphäva en kommunal myndighets beslut, kontroll av räkenskaper etc.

Första punkten

Den första punkten stadgar att tillfredsställande laglig grund bör finnas för kontrollen, vilket därmed utesluter kontrollåtgärder baserade på speciella fall.

Andra punkten

Administrativ tillsyn skall normalt begränsas till frågan om lagligheten av de kommunala åtgärderna och inte åtgärdernas lämplighet. Ett särskilt undantag som dock inte är det enda görs beträffande delegerade uppdrag, där den delegerande myndigheten kan vilja utöva viss tillsyn över det sätt på vilket uppdraget utförs. Detta får emellertid inte resultera i att den kommunala myndigheten fråntas viss grad av handlingsfrihet, som stadgas i artikel 4, femte punkten.

Paragraph 3

The text draws its inspiration from the principle of "proportionality", whereby the controlling authority, in exercising its prerogatives, is obliged to use the method which affects local autonomy the least whilst at the same time achieving the desired result.

Since access to judicial remedies against the improper exercise of supervision and control is covered by Article 11, precise provisions on the conditions and manner of intervention in specific situations have not been felt to be essential.

Article 9

The legal authority to perform certain functions is meaningless if local authorities are deprived of the financial resources to carry them out.

Paragraph 1

This paragraph seeks to ensure that local authorities shall not be deprived of their freedom to determine expenditure priorities.

Paragraph 2

The principle in question is that there should be an adequate relationship between the financial resources available to a local authority and the tasks it performs. This relationship is particularly strong for functions which have been specifically assigned to it.

Paragraph 3

The exercise of a political choice in weighing the benefit of services provided against the cost to the local taxpayer or the user is a fundamental duty of local elected representatives. It is accepted that central or regional statutes may set overall limits to local authorities' powers of taxation; however, they must not prevent the effective functioning of the process of local accountability.

Paragraph 4

Certain taxes or sources of local authority finance are, by their nature or for practical reasons, relatively unresponsive to the effects of inflation and other economic factors. Ex-

Tredje punkten

Texten har sitt ursprung i principen om "proportionalitet", enligt vilken kontrollmyndigheten då den utnyttjar sin rätt är tvingad att använda den metod som minst påverkar kommunens självbestämmanderätt, samtidigt som önskat resultat skall uppnås.

Eftersom möjlighet till rättsliga åtgärder mot orättmätig övervakning och tillsyn täcks av artikel 11, har detaljerade bestämmelser som rör villkor och sätt för intervention i speciella situationer inte ansetts vara nödvändiga.

Artikel 9

Den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner är meningslös om kommunerna inte får de ekonomiska resurser som erfordras för att utöva dem.

Första punkten

I denna punkt söker man säkerställa att kommuner inte berövas sin frihet att själva bestämma hur utgifter skall prioriteras.

Andra punkten

Principen är att de ekonomiska resurser kommunen förfogar över skall motsvara de uppgifter som åvilar den. Detta är särskilt viktigt när det gäller uppgifter som specifikt ålagts kommunen.

Tredje punkten

Det är en grundläggande plikt för kommunalt förtroendevalda att på basis av ett politiskt ställningstagande väga nyttan av tillhandahållna tjänster mot kostnaden för kommunens skattebetalare eller den som utnyttjar tjänsten. Att centrala eller regionala lagar kan sätta generella gränser för kommunernas beskattningsrätt godkännes; dessa får emellertid inte hindra att den kommunala ansvarsprocessen fungerar effektivt.

Fjärde punkten

Vissa skatter eller kommunala finansieringskällor är till sin natur eller av faktiska skäl relativt okänsliga för effekterna av inflation och andra ekonomiska faktorer. En

cessive reliance on such taxes or sources can bring local authorities into difficulties since the costs of providing services are directly influenced by the evolution of economic factors. It is recognized, however, that even in the case of relatively dynamic sources of revenue there can be no automatic link between cost and resource movements.

Paragraph 6

Where redistributed resources are allocated according to specific criteria set out in legislation, the provisions of this paragraph will be met if the local authorities are consulted during the preparation of the relevant legislation.

Paragraph 7

Block grants or even sector-specific grants are preferable, from the point of view of local authority freedom of action, to grants earmarked for specific projects. It would be unrealistic to expect all specific project grants to be replaced by general grants, particularly for major capital investments, but excessive recourse to such grants will severely restrict a local authority's freedom to exercise its discretion with regard to expenditure priorities. However, the part of total resources represented by grants varies considerably between countries, and a higher ratio of projectspecific grants to more general grants be considered reasonable where grants as a whole represent a relatively insignificant proportion of total revenue.

The second sentence of Article 9, paragraph 7, seeks to ensure that a grant for a specific purpose does not undermine a local authority's freedom to exercise discretion within its own sphere of competence.

Paragraph 8

It is important for local authorities that they have access to loan finance for capital investment. The possible sources of such finance will, however, inevitably depend on the structure of each country's capital markets; procedures and conditions for access to

överdriven tillit till sådana skatter eller finansieringskällor kan försätta kommuner i svårigheter, eftersom de ekonomiska faktorernas utveckling direkt påverkar kostnaderna för tillhandahållna tjänster. Det erkänns emellertid att något automatiskt samband mellan kostnads- och resursförändringar inte existerar, ens i fråga om relativt föränderliga inkomstkällor.

Sjätte punkten

När omfördelade resurser fördelas enligt i lag fastställda, särskilda kriterier, skall bestämmelserna i denna punkt anses vara uppfyllda om kommunerna rådfrågats under det att ifrågavarande lagstiftning förbereddes.

Sjunde punkten

Sett ur den kommunala handlingsfrihetens synvinkel är generella bidrag, eller till och med bidrag bundna till vissa sektorer, att föredra framför bidrag som är öronmärkta för specifika projekt. Det skulle vara orealistiskt att räkna med att alla specifika projektbidrag kan ersättas med generella bidrag, speciellt när det gäller stora kapitalinvesteringar, men en överdriven användning av projektbundna bidrag skulle allvarligt begränsa en kommuns rätt till handlingsfrihet vad gäller prioriteringen av utgifter. Den andel av de totala resurserna som representeras av bidrag varierar emellertid starkt mellan staterna, och en högre andel projektbundna bidrag i förhållande till mer generella bidrag kan betraktas som skäligt, om bidragen som helhet representerar en relativt obetydlig del av den totala inkomsten.

Den andra meningen i artikel 9 sjunde punkten syftar till att säkerställa att ett bidrag för ett specifikt ändamål inte får undergräva kommunens handlingsfrihet inom dess eget kompetensområde.

Åttonde punkten

Det är viktigt för kommuner att kunna ta upp lån för att finansiera kapitalinvesteringar. Vilka möjliga källor som finns för sådan finansiering beror emellertid oundvikligen av respektive lands kapitalmarknad; metoder och villkor för tillgång till dessa finansie-

these sources may be laid down by legislation.

Article 10

Paragraph 1

This paragraph covers co-operation between local authorities on a functional basis with a view in particular to seeking greater efficiency through joint projects or carrying out tasks which are beyond the capacity of a single authority. Such co-operation may take the form of the creation of consortia or federations of authorities, although a legal framework for the creation of such bodies may be laid down by legislation.

Paragraph 2

Paragraph 2 is concerned with associations whose objectives are much more general than the functional considerations of paragraph 1 and which normally seek to represent all local authorities of a particular kind or kinds on a regional or national basis. The right to belong to associations of this type does not however imply central government recognition of any individual association as a valid interlocutor.

In a Council of Europe instrument of this type, it is normal that the right to belong to associations at the national level be accompanied by a parallel right to belong to international associations, a number of which are active in the promotion of European unity along lines which accord with the aims laid down in the statute of the Council of Europe.

However, Article 10.2 leaves to individual member states the choice of means, legislative or otherwise, whereby the principle is given effect.

Paragraph 3

Direct co-operation with individual local authorities of other countries should also be permitted, although the manner of such co-operation must respect such legal rules as may exist in each country and take place within the framework of the powers of the authorities in question.

ringskällor kan vara fastlagda i lagstiftningen.

Artikel 10

Första punkten

Denna punkt behandlar samarbete mellan kommuner med avseende på funktioner, särskilt i syfte att genom gemensamma projekt söka öka effektiviteten eller för att gemensamt utföra arbetsuppgifter som överstiger en enskild kommuns förmåga. Sådant samarbete kan ske genom att sammanslutningar mellan kommuner eller kommunalförbund skapas. Juridiska ramar för bildandet av sådana organ kan dock vara fastställda i lagstiftningen.

Andra punkten

Andra punkten behandlar sammanslutningar, vars syften är betydligt mer generella än de på funktioner baserade övervägandena i första punkten. Dessa förbund har normalt till syfte att representera alla kommuner av viss typ eller vissa typer, på regional eller nationell basis. Rätten att tillhöra förbund av detta slag innebär emellertid inte att den centrala regeringen är tvingad att erkänna varje individuellt förbund som godkänd förhandlingspart.

I ett europarådsinstrument av denna typ är det normalt att rätten att tillhöra förbund på nationell nivå åtföljs av en motsvarande rätt att tillhöra internationella förbund, av vilka ett antal aktivt söker främja europeisk enighet i enlighet med riktlinjer som överensstämmer med målsättningarna i Europarådets stadgar.

Artikel 10 andra punkten ger emellertid de individuella medlemsstaterna rätt att genom lagstiftning eller på annat sätt välja medel med vars hjälp denna princip kan förverkligas.

Tredje punkten

Direkt samarbete med enskilda kommuner i andra stater bör också vara tillåtet, även om metoden för sådant samarbete måste ta hänsyn till de lagregler som kan finnas i respektive stat. Samarbetet bör försiggå inom ramen för kommunernas befogenheter.

The provisions of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (21 May 1980, ETS No. 106) are particularly relevant in this respect, although some forms of co-operation need not be restricted to frontier areas.

Article 11

By recourse to a judicial remedy is meant access by a local authority to:

- a. a properly constituted court of law, or
- b. an equivalent, independent, statutory body having the power to rule and advise on the ruling respectively, as to whether any action, omission, decision or other administrative act is in accordance with the law.

An instance has been noted in one country where, although administrative decisions are not subject to an ordinary appeal to a court, it is possible to have recourse to an extraordinary remedy called an application for reopening of proceedings. This judicial remedy, which is available if the decision is based on a manifestly incorrect application of the law, is in accordance with the requirements of this article.

Article 12

The formulation of the principles of local self-government laid down in Part I of the Charter had to try to reconcile the wide diversity of legal systems and local government structures existing in the member states of the Council of Europe. Nevertheless, it is recognised that individual governments may still face constitutional or practical impediments to subscribing to particular provisions of the Charter.

This article accordingly adopts the "compulsory nucleus" system first established by the European Social Charter, by providing that the Parties to the European Charter of Local Self-Government are required to subscribe to at least twenty of the thirty paragraphs of Part I of the Charter, including at least ten from a nucleus of fourteen basic principles. However, as the ultimate aim remains compliance with all the provisions of the Charter, the Parties are specifically en-

Bestämmelserna i den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (21 maj 1980, ETS nr 106) har särskild relevans i detta avseende, även om en del former av samarbete inte behöver vara begränsade till gränsområden.

Artikel 11

Med rätt att anlita ett judiciellt förfarande avses att kommunen skall ha rätt att föra sin talan inför:

- a. en vederbörligen inrättad domstol, eller
- b. ett likvärdigt, oberoende, författningsenligt organ med befogenhet att kontrollera och ge råd om huruvida en handling, en underlåtenhet att handla, ett beslut eller annan administrativ åtgärd är laglig.

Ett exempel har noterats i en stat där det är möjligt att tillgripa en typ av extraordinärt förfarande kallat resning trots att administrativa beslut inte på vanligt sätt kan överklagas till domstol. Detta rättsliga förfarande, som är möjligt om beslutet grundas på en uppenbart felaktig tillämpning av lagen, uppfyller kraven i denna artikel.

Artikel 12

De formuleringar av principerna för kommunal självstyrelse som fastställts i konventionens del I har sökt harmonisera de många olika juridiska system och kommunala strukturer som finns i Europarådets medlemsstater. Icke desto mindre erkänns att enskilda regeringar fortfarande kan finna att konstitutionella eller praktiska hinder föreligger mot att underteckna vissa bestämmelser i konventionen.

Genom att kräva att parterna i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse skall underteckna minst tjugo av de trettio punkterna i del I av konventionen, tillämpar artikel 12 således den princip om den "obligatoriska kärnan" som först infördes i den europeiska sociala stadgan. Dessa tjugo punkter skall inkludera minst tio av de grundläggande principer, som i sin tur ingår i en kärna bestående av fjorton punkter. Efter som det slutliga målet att samtliga bestäm-

abled to add to their undertakings as and when this becomes possible.

Article 13

In principle, the requirements set forth in Part I of the Charter relate to all categories or levels of local authority in each member state. They potentially apply also to regional authorities where these exist. However, the special legal form or constitutional status of certain regions (in particular the member states of federations) may preclude their being made subject to the same requirements as local authorities. Furthermore, in one or two member states there exists a category of local authorities which, because of their small size, have only minor or consultative functions. To take account of such exceptional cases, Article 13 permits the Parties to exclude certain categories of authorities from the scope of the Charter.

Article 14

This article is intended to facilitate the monitoring of the application of the Charter in the individual Parties by creating an obligation for the latter to supply relevant information to the Secretary General of the Council of Europe. Especially in the absence of a specific body responsible for supervising the implementation of the Charter, it is particularly important that information should be available to the Secretary General concerning any changes of legislation or other measures which have a significant impact on local autonomy as defined in the Charter.

Articles 15 to 18

The final clauses contained in Articles 15 to 18 are based on the model final clauses for conventions and agreements concluded within the Council of Europe.

meler i konventionen skall uppfyllas emellertid kvarstår, kan parterna utöka sina åtaganden om och när så blir möjligt.

Artikel 13

I princip gäller kraven i del I av konventionen alla kategorier eller nivåer av kommunala organ i var och en av medlemsstaterna. De kan också gälla regionala organ, där sådana finns. Emellertid kan den speciella juridiska form eller statsrättsliga ställning som gäller för vissa regioner (i synnerhet de federala medlemsstaterna) hindra att de krav som ställs på kommuner även ställs på dem. Dessutom finns det i några medlemsstater en kategori av kommuner, vilka på grund av sin ringa storlek endast har mindre betydelsefulla eller enbart rådgivande funktioner. För att ta hänsyn till sådana undantagsfall ger artikel 13 parterna möjlighet att undanta vissa kategorier av kommuner från konventionens tillämpningsområde.

Artikel 14

Denna artikel är avsedd att underlätta uppföljningen av hur de individuella parterna tillämpar konventionen genom att ålägga dessa att till Europarådets generalsekreterare översända relevant information. Särskilt som ett specifikt organ med ansvar att övervaka konventionens uppfyllande saknas, är det speciellt viktigt att det hos generalsekreteraren finns sådan information tillgänglig som rör ändrad lagstiftning eller andra åtgärder med betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen såsom den definierats i konventionen.

Artikel 15–18

De avslutande bestämmelserna i artiklarna 15 till 18 är baserade på den modell för avslutande bestämmelser som gäller för inom Europarådet beslutade konventioner och överenskommelser.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989 ..	2
1 Inledning	2
2 Konventionens innehåll och det svenska rättssystemet	2
3 Svenskt tillträde till konventionen	7
4 Hemställan	8
5 Beslut	8
<i>Bilaga 1</i> Konventionens engelska text och en svensk översättning .	9
<i>Bilaga 2</i> Den förklarande rapporten i engelsk text och en svensk översättning	18

