

Det europæiske Charter om lokalt selvstyre

English edition:
European Charter of Local Self-Government
ISBN 978-92-871-6943-3

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

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7520-5
© Council of Europe, September 2012
Printed at the Council of Europe

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder i Europarådet

Introduktion

Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder er en enestående institution i Europa. Den er ansvarlig for overvågning af tilstanden af det lokale og regionale demokrati i Europarådets 47 medlemsstater, og dens væsentligste opgave er at styrke demokratiet på græsrodsniveau og bedømme dets udvikling.

Kongressens aktiviteter tager alle udgangspunkt i medlemsstaternes gennemførelse af det Europæiske Charter for Lokalt Selvstyre, der som det første juridisk bindende instrument blev vedtaget i 1985. Charteret er blevet en mønstertraktat for beskyttelse af lokale og regionale myndigheders rettigheder, herunder retten til selvbestemmelse og selvstyre, retten til at vælge medlemmerne af lokale instanser og til at have egne kompetencer, administrative strukturer og økonomiske ressourcer, eller retten til domstolsprøvelse i tilfælde af indblanding fra andre niveauer.

Det forekommer stadigt oftere, at lokale og regionale myndigheder opfordrer Kongressen til at reagere i situationer, som de anser for at udgøre en trussel mod deres virke. Eksempler på sådanne situationer kunne være fremsættelsen af en påstand om, at der er sket en direkte overtrædelse af en af Charterets bestemmelser ved at de centrale myndigheder har undladt at holde samråd med lokale og regionale myndigheder i

spørgsmål af direkte relevans for dem (artikel 4.6 og 9.6), eller hvis der ikke er et passende forhold imellem de kompetencer, der er tillagt de lokale myndigheder, og deres indtægter (artikel 9). Det kunne også være en påstand om en indirekte overtrædelse af Charterets ånd. Eksempelvis kan repræsentanterne for lokale myndigheder anmode Kongressen om at foretage en vurdering af landets forpligtelser i henhold til Charteret i forbindelse med en reduktion af antallet af kommuner, at udtale sig om en lov der forhindrer et parlaments medarbejdere i at modtage valg til politiske embeder, at reagere på et ændringsforslag til et lovforslag om nedlæggelse af lokalrådene i et lands hovedstad, eller at udtale sig om et forbud mod at tale et mindretalssprog i lokale anliggender. De spørgsmål som stilles til Kongressen vedrørende Charterets anvendelse dækker således en meget bredt spektrum.

Kongressens overvågningsaktiviteter sikrer, at Charteret anvendes korrekt, og beskytter herigennem det lokale og regionale selvstyre på vort kontinent.

Hvordan overvåger Kongressen demokratiet på lokalt og regionalt niveau?

- Ved jævnligt at gennemføre overvågningsbesøg i landene
- Ved at føre kontrol med håndhævelsen af udvalgte områder i Charteret
- Ved at holde øje med lokale og regionale valg

På grundlag af overvågningsbesøgene udarbejder Kongressen rapporter, som drøftes af Overvågningsudvalget. Kongressen udarbejder herefter henstillinger til medlemsstaterne og

bidrager således til at forbedre det lokale og regionale selvstyre i Europa.

Der er siden 1995 udarbejdet omkring 50 overvågningsrapporter, og de har affødt adskillige lovgivningsmæssige reformer i medlemsstaterne. De har også givet Europarådets medlemsstater lejlighed til at ophæve forbehold taget i forbindelse med ratifikationen.

Bedre overvågningsmuligheder

Som led i en reform af Kongressen i juni 2010 vedtog Kongressens Stående Udvalg regler for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af Kongressens overvågningsprocedurer (Resolution 307rev (2010)).

For at forbedre overvågningen blev det besluttet at:

- gennemføre hyppigere og mere systematiske overvågningsbesøg i lande som har undertegnet og ratificeret Charteret (ca. hvert 5. år);
- indføre strammere regler for udnævnelse af ordførere med henblik på at opnå størst mulig objektivitet hos den delegation, der varetager overvågningsbesøget;
- som sidste led i processen, og efter gennemførelsen af overvågningsbesøget, at tilbyde bistand i form af samarbejde med de nationale og lokale og regionale myndigheder, således at parterne i det pågældende land i fællesskab kan finde frem til de mest hensigtsmæssige løsninger på de problemer, som delegationsbesøget afdækkede.

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

Det europæiske Charter om lokalt selvstyre

Strasbourg, d. 15. oktober 1985

Præambel

Europarådets medlemsstater, som har underskrevet dette charter,

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

som tager i betragtning, at en af de måder hvorpå dette mål skal nås, er gennem aftaler på det administrative område,

som tager i betragtning, at de lokale myndigheder er en af de vigtigste grundpiller i ethvert demokratisk styre,

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

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

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

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

som står fast på, at dette forudsætter eksistensen af lokale myndigheder med demokratisk valgte besluttende organer og en udstrakt grad af selvbestemmelse hvad angår opgaverne inden for deres ansvarsområder, de måder opgaverne varetages på, og de ressourcer der er nødvendige for deres udførelse, er blevet enige om følgende:

Artikel 1

Parterne forpligter sig til at anse sig for bundet af følgende artikler på den måde og i den udstrækning, som fremgår af artikel 12 i dette charter.

Afsnit I

Artikel 2 – Forfatnings- og lovgivningsmæssigt grundlag for lokalt selvstyre

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

Artikel 3 – Begrebet lokalt selvstyre

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

at afholde borgermøder, folkeafstemninger eller anden form for direkte borgerdeltagelse, hvor dette er tilladt ifølge loven.

Artikel 4 – Det lokale selvstyres omfang

1. De lokale myndigheders grundlæggende beføjelser og ansvarsområder skal fastlægges i forfatningen eller ved lov. Denne bestemmelse udelukker dog ikke, at lokale myndigheder kan tillægges beføjelser og ansvarsområder til konkrete formål i henhold til loven.

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

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

4. Beføjelser som er tillagt lokale myndigheder skal normalt være fulde og udelte. De må ikke undermineres eller begrænses af andre centrale eller regionale myndigheder, medmindre dette er hjemlet i lovgivningen.

5. Når lokale myndigheder får tillagt beføjelser af centrale eller regionale myndigheder, skal de så vidt muligt have mulighed for at tilpasse varetagelsen af disse beføjelser til de lokale forhold efter eget skøn.

6. Lokale myndigheder skal så vidt muligt rådspørges på rette tidspunkt og på behørig vis i planlægnings- og

beslutningsprocessen vedrørende alle de anliggender, der angår dem direkte.

Artikel 5 – Beskyttelse af lokale myndigheders territoriale grænser

Ændringer i lokale myndigheders territoriale grænser må ikke foretages uden forudgående samråd med de lokalsamfund, som ændringerne vedrører, eventuelt i form af en folkeafstemning, såfremt dette er muligt i medfør af loven.

Artikel 6 – Passende administrative strukturer og ressourcer til varetagelse af de lokale myndigheders opgaver

1. Uden præjudice for mere generelle lovbestemmelser skal lokale myndigheder selv kunne bestemme deres interne administrative struktur med henblik på at tilpasse den til lokale behov og sikre en effektiv forvaltning.
2. Ansættelsesvilkårene for lokale myndigheders medarbejdere skal muliggøre rekruttering af medarbejdere af høj kvalitet på grundlag af deres faglige kvalifikationer og kompetencer, og til det formål skal der tilbydes passende aflønning og uddannelses- og karrieremuligheder.

Artikel 7 – Vilkår for varetagelsen af opgaver på lokalt niveau

1. De lokale folkevalgtes arbejdsvilkår skal tillade dem fri udøvelse af deres hverv.

2. Der skal ydes passende økonomisk godtgørelse for udgifter afholdt i forbindelse med varetagelsen af det pågældende hverv, og der skal i passende omfang ydes erstatning for tab af indtægter eller arbejdsvederlag og modsvarende sociale ydelser.
3. Funktioner og aktiviteter som anses for uforenelige med varetagelsen af et hverv som lokal folkevalgt skal være fastlagt ved lov eller grundlæggende retsprincipper.

Artikel 8 – Administrative tilsyn med lokale myndigheders virksomhed

1. Ethvert administrativt tilsyn med lokale myndigheder må kun udøves på en sådan måde og i sådanne tilfælde som er fastsat i forfatningen eller ved lov.
2. Ethvert administrativt tilsyn med lokale myndigheders virksomhed skal normalt kun sigte på at sikre overholdelse af lovgivningen og forfatningsmæssige principper. Administrative tilsyn kan dog udøves af myndigheder på et højere niveau som et hensigtsmæssighedstilsyn i forbindelse med opgaver hvis udførelse er overdraget til lokale myndigheder.
3. Ved udøvelsen af administrative tilsyn med lokale myndigheder skal det sikres, at den tilsynsførende myndigheds indgriben står i rimeligt forhold til betydningen af de interesser, som den skal beskytte.

Artikel 9 – Lokale myndigheders økonomiske ressourcer

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

økonomiske ressourcer, som de frit kan råde over inden for rammerne af deres beføjelser.

2. Lokale myndigheders økonomiske ressourcer skal stå i passende forhold til de opgaver, som de er tillagt i henhold til forfatningen eller lovgivningen.

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

4. De finansielle systemer som er bestemmende for tildelingen af midler til lokale myndigheder skal være så alsidige og fleksible, at de lokale myndigheder, så vidt det er praktisk muligt, kan holde trit med den reelle udvikling i de udgifter, der er forbundet med udførelsen af deres opgaver.

5. Beskyttelsen af økonomisk svagere lokale myndigheder kræver indførelse af økonomiske udligningsordninger eller tilsvarende foranstaltninger, som har til formål at korrigere for konsekvenserne af den ulige fordeling af mulige finansieringskilder og de økonomiske byrder, som påhviler dem. Sådanne ordninger eller foranstaltninger må ikke virke indskrænkende på de lokale myndigheders mulighed for at træffe beslutninger inden for deres eget ansvarsområde.

6. Lokale myndigheder skal på behørig vis rådspørges i spørgsmål om omfordeling af midler imellem dem.

7. Tilskud til lokale myndigheder skal så vidt muligt ikke øremærkes til finansiering af bestemte projekter. Ydelse af tilskud må ikke fratage de lokale myndigheder deres grundlæggende

frihed til at træffe politisk betingede beslutninger inden for deres egen jurisdiktion.

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

Artikel 10 – Lokale myndigheders ret til at indgå samarbejde

1. I forbindelse med udøvelsen af deres beføjelser skal lokale myndigheder have ret til at indgå samarbejde og inden for lovgivningens rammer at etablere konsortier med andre lokale myndigheder med det formål at udføre opgaver af fælles interesse.

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

3. Lokale myndigheder skal have ret til at samarbejde med tilsvarende myndigheder i andre stater på de betingelser, som måtte være fastlagt ved lov.

Artikel 11 – Retsbeskyttelse af lokalt selvstyre

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

Afsnit II – Forskellige bestemmelser

Artikel 12 – Forpligtelser

1. Hver part er forpligtet til at betragte sig som bundet af mindst tyve stykker i charterets afsnit I, hvoraf mindst ti skal være udvalgt blandt følgende stykker:

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

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

3. Enhver part kan på et hvilket som helst senere tidspunkt meddele generalsekretæren, at den betragter sig som bundet af ethvert af de stykker i dette charter som den ikke allerede har accepteret i henhold til stk. 1 i denne artikel. Sådanne senere påtagne forpligtelser skal anses som en integreret del af den pågældende parts ratifikation, accept eller godkendelse og skal have samme virkning fra og med den første dag i den måned, som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af meddelelsen.

Artikel 13 – Myndigheder omfattet af dette charter

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

Artikel 14 – Indberetning af oplysninger

Hver part skal til Europarådets generalsekretær indberette alle relevante oplysninger vedrørende lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som er foretaget af den med henblik på at opfylde dette charters bestemmelser.

Afsnit III

Artikel 15 – Undertegnelse, ratifikation og ikrafttræden

1. Dette charter er åbent for undertegnelse af Europarådets medlemsstater. Det skal ratificeres, accepteres eller godkendes. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.
2. Charteret træder i kraft den første dag i den måned, som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato hvor fire af Europarådets medlemsstater har givet

samtykke om at blive forpligtet af charteret i henhold til bestemmelserne i stk. 1.

3. For andre medlemsstater som efterfølgende afgiver tilsagn om at blive forpligtet af charteret, træder dette i kraft den første dag i den måned som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet.

Artikel 16 – Territorialklausul

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller deponeringen af sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument angive, hvilket eller hvilke områder der skal være omfattet af dette charter.

2. Enhver stat kan på et hvilket som helst senere tidspunkt ved en erklæring stilet til Europarådets generalsekretær udvide dette charters anvendelsesområde til yderligere at omfatte et hvilket som helst andet i erklæringen angivet område. For så vidt angår et sådant område træder charteret i kraft den første dag i den måned som følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af den pågældende erklæring.

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

Artikel 17 – Opsigelse

1. En part kan når som helst opsig dette charter efter udløbet af en periode på fem år fra den dato, hvor charteret trådte i kraft for vedkommende part. Europarådets generalsekretær skal have varsel herom seks måneder forinden. En sådan opsigelse har ingen virkning med hensyn til gyldigheden af charteret for de andre parter, forudsat at charteret altid gælder for mindst fire parter.

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

Artikel 18 – Meddelelser

Europarådets generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater om:

- a enhver undertegnelse,
- b deponeringen af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument,
- c enhver ikrafttrædelsesdato for dette charter i henhold til artikel 15,
- d enhver meddelelse modtaget i henhold til artikel 12, stk. 2 og 3,
- e enhver meddelelse modtaget i henhold til artikel 13,

- f enhver anden handling, tilkendegivelse eller meddelelse vedrørende dette charter.

Til bekræftelse heraf har undertegnede, som er behørigt bemyndigede dertil, underskrevet dette charter.

Udfærdiget i Strasbourg d. 15. oktober 1985 på engelsk og fransk, hvilke tekster begge har samme gyldighed, i ét eksemplar som deponeres i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekretær foranlediger fremsendelse af bekræftede genparter til hver af Europarådets medlemsstater.

**Tillægsprotokol til det europæiske
charter om lokalt selvstyre vedrørende
retten til deltagelse i lokale
myndigheders anliggender**

Utrecht, d. 16. november 2009

Præambel

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

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

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

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

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

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

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

er blevet enige om følgende:

Artikel 1 – Retten til at deltage i lokale myndigheders anliggender

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

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

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

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

Artikel 2 – Gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende retten til deltagelse

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

2. Foranstaltningerne vedrørende udøvelse af retten til deltagelse omfatter:

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

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

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

Artikel 3 – Myndigheder omfattet af denne protokol

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

Artikel 4 – Territorialklausul

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

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

Artikel 5 – Undertegnelse og ikrafttræden

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

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

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

Artikel 6 – Opsigelse

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

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

Artikel 7 – Meddelelser

Europarådets generalsekretær skal give medlemsstaterne meddelelse om:

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

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

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

**Det europæiske charter
om lokalt selvstyre
med en forklarende rapport**

Traktater og rapporter

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

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

III. Publikationen indeholder tillige teksten til det europæiske charter for lokalt selvstyre.

Forklarende Rapport

A. Charterets tilblivelse

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

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

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

Det var da også CLRAE som i resolution nr. 64 (1968) fremsatte et forslag til principklæring om lokalt selvbestemmelse med

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

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

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

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

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

“...anser, at dette udkast til charter udgør et vigtigt skridt i retning mod en definition af principperne for lokal selvbestemmelse, idet nogle ministre dog gav udtryk for forbehold dels med hensyn til behovet for et charter i form af en bindende konvention, dels med hensyn til visse aspekter af charterets indhold,

anmoder Europarådets ministerkomite om at bede styringskomiteen for regionale og kommunale anliggender (CDRM) i samarbejde med konferencen af lokale og regionale myndigheder i Europa foretage de nødvendige ændringer i udkastet til et europæisk charter om lokalt selvstyre i overensstemmelse med de på konferencen fremsatte bemærkninger til dokumentets form og indhold, således at det kan forelægges til godkendelse på næste ministerkonference...”

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

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

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

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

B. Generelle bemærkninger

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

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

Charteret falder i tre afsnit: Det første afsnit indeholder de materielle bestemmelser, der fastlægger principperne for lokalt selvstyre. Her redegøres for behovet for et forfatningsmæssigt og retsligt grundlag for lokalt selvstyre; begrebet defineres og der udstikkes principper for arten og omfanget af de beføjelser, som tillægges de lokale myndigheder. Herefter følger nogle artikler om beskyttelse af de lokale myndigheds territorium;

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

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

Som udgangspunkt gælder de principper for lokalt selvstyre som er indeholdt i charteret for alle niveauer eller typer af

lokale myndigheder i den enkelte medlemsstat, og altså således også – med de nødvendige forandringer – for territoriale myndigheder på regionalt niveau. Imidlertid har parterne mulighed for at undtage visse typer myndigheder fra charterets anvendelsesområde, når særlige omstændigheder gør sig gældende.

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

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

Det europæiske charter om lokalt selvstyre er det første multilaterale juridiske instrument, der definerer og beskytter principperne for lokal selvbestemmelse, som er en af demokratiets søjler, og det er præcis disse søjler som Europarådet har til opgave at forsvare og udvikle. Håbet er, at charteret vil yde et væsentligt bidrag til beskyttelsen og styrkelsen af de fælles europæiske værdier.

C. Bemærkninger til charterets bestemmelser

Præambel

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

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

Artikel 1

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

Artikel 2

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

I betragtning af dette princips afgørende betydning anses det for ønskeligt at det indarbejdes i den grundlæggende tekst der foreskriver de organisatoriske rammer for den enkelte stat – med andre ord forfatningen. Imidlertid erkendte man, at der er lande hvor proceduren for forfatningsændringer kræver støtte af et særligt flertal i den lovgivende forsamling eller støtte fra hele befolkningen i en folkeafstemning, hvorfor de muligvis ikke kan give tilsagn om at rodfæste princippet om lokalt selvstyre i forfatningen. Man erkendte også, at

lande som ikke har en skriftlig forfatning, og hvor forfatningen istedet skal søges i forskellige dokumenter og kilder, kan have særlige problemer eller endog være ude af stand til at afgive et sådant tilsagn.

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

Artikel 3

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

Stk. 1

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

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

Det er ikke muligt at give en nøjagtig beskrivelse af, hvilke anliggender de lokale myndigheder bør have ret til at regulere og administrere. Udtryk som "lokale anliggender" og "egne anliggender" blev forkastet som værende for vage og

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

Stk. 2

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

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

Artikel 4

Som anført ovenfor i bemærkningerne til artikel 3, er det hverken muligt eller hensigtsmæssigt at opstille en udtømmende liste over de beføjelser og ansvarsområder, som bør tillægges de lokale myndigheder over hele Europa. Imidlertid

fastslår denne artikel hvilke generelle principper der bør gælde for lokale myndigheders ansvarsområder og arten af deres beføjelser.

Stk. 1

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

Stk. 2

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

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

Stk. 3

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

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

Stk. 4

Dette stykke beskæftiger sig med problemet med overlappende ansvarsområder. For at skabe klarhed og forhindre

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

Stk. 5

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

Stk. 6

Hvor stk. 1 til 5 omhandler anliggender som falder inden for de lokale myndigheders ansvarsområde, drejer stk. 6 sig om anliggender både inden for og uden for dette ansvarsområde, og som berører de lokale myndigheder i særlig grad. Det anføres, at der ved valget af såvel fremgangsmåde som tidspunkt for samråd skal gives de lokale myndigheder en reel chance for at udøve indflydelse, samtidigt med at det erkendes, at kravet om samråd under særlige omstændigheder må vige, især i hastesager. Samråd bør foregå direkte med den eller

de berørte myndigheder eller, hvis der er flere myndigheder involveret, indirekte igennem deres organisationer.

Artikel 5

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

Artikel 6

Stk. 1

Dette stykke drejer sig ikke om den lokale myndigheds generelle struktur og råd, men er i højere grad møntet på den måde hvorpå de administrative ydelser tilrettelægges. Selvom der i central eller regional lovgivning kan være fastlagt generelle principper for denne tilrettelæggelse, skal de lokale myndigheder have mulighed for at tilrettelægge deres egne administrative strukturer under hensyntagen til lokale forhold og effektivitet i forvaltningen. Selvom det således kan accepteres, at der i central eller regional lovgivning i begrænset omfang fastsættes krav til f.eks. oprettelsen af visse udvalg eller visse administrative poster, bør det ikke antage et sådant omfang at det resulterer i en ufleksibel organisatorisk struktur.

Stk. 2

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

Artikel 7

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

Stk. 3

I dette stykke anføres, at en person kun bør anses som værende ikke-valgbar til et offentligt embede på grundlag af objektive juridiske kriterier og ikke beslutninger truffet *ad hoc*. Dette vil under normale omstændigheder betyde, at årsager til inkompatibilitet fastsættes ved lov. Der har dog været sager

omhandlende solidt rodfæstede, uskrevne juridiske principper, som tilsyneladende har ydet tilstrækkelig garanti.

Artikel 8

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

Stk. 1

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

Stk. 2

Administrativt tilsyn bør normalt begrænses til spørgsmålet om lovligheden af en handling foretaget af en lokal myndighed, og ikke om handlingens formålstjenlighed. En blandt flere særlige undtagelser gælder for uddelegerede opgaver, hvor den uddelegerende myndighed kan have et ønske om at udøve et vist tilsyn med den måde hvorpå en opgave varetages. Dette bør dog ikke udelukke den lokale myndighed

fra muligheden for at udøve et vist skøn, således som det er muligt i henhold til artikel 4, stk. 5.

Stk. 3

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

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

Artikel 9

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

Stk. 1

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

Stk. 2

Her behandles princippet om tilvejebringelsen af et passende forhold imellem de økonomiske ressourcer, der er til rådighed for de lokale myndigheder, og de opgaver som de udfører; et forhold som er særlig vigtigt for funktioner, som er blevet tillagt de lokale myndigheder specifikt.

Stk. 3

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

Stk. 4

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

Stk. 6

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

Stk. 7

Ud fra synspunktet om at sikre handlefrihed for de lokale myndigheder er bloktilskud, eller endog sektorspecifikke tilskud, at foretrække fremfor tilskud der er øremærket til konkrete projekter. Det ville være urealistisk at forvente, at alle konkrete

projekttilskud vil blive erstattet af mere generelle tilskud, især når det drejer sig om større kapitalinvesteringer, men en overdreven brug af sådanne tilskud vil udgøre et alvorligt indgreb i de lokale myndigheders frihed til at udøve et skøn over prioriteringen af udgifterne. Imidlertid er der betydelige forskelle imellem de enkelte lande i størrelsen af den andel som tilskuddene udgør af de totale ressourcer, og der kan være rimelighed i at søge at øge antallet af projectspecifikke tilskud i forhold til generelle tilskud i de tilfælde, hvor det samlede beløb i tilskud udgør en relativt beskedne andel af de samlede indtægter.

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

Stk. 8

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

Artikel 10

Stk. 1

Her behandles samarbejdet imellem lokale myndigheder på det funktionelle plan med særligt henblik på opnåelse af effektivitetsforbedringer ved etableringen af fælles projekter eller den fælles udførelse af opgaver som overstiger den enkelte

lokale myndigheds formåen. Et sådant samarbejde kan tage form af konsortier eller sammenslutninger, idet der dog kan være fastsat lovgivningsmæssige rammer for etableringen af sådanne organer.

Stk. 2

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

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

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

Stk. 3

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

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

Artikel 11

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

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

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

Artikel 12

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

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

Artikel 13

I princippet gælder kravene i charterets første afsnit for alle typer eller niveauer af lokale myndigheder i den enkelte medlemsstat, ligesom de potentielt også kan gælde for regionale myndigheder hvor sådanne findes. Imidlertid kan den særlige juridiske struktur eller forfatningsmæssige status for visse regioner (især i de medlemsstater, der er medlem af føderationer) forhindre dem i at skulle overholde samme krav som lokale myndigheder. Samtidigt findes der i et par medlemsstater en type lokale myndigheder som grundet deres ringe størrelse kun har meget få eller rådgivende funktioner. For at tage højde for disse undtagelsestilfælde er det i henhold til artikel 13 tilladt for parterne at undtage visse typer af myndigheder fra charterets anvendelsesområde.

Artikel 14

Formålet med denne artikel er at lette de enkelte parters overvågning af overholdelsen af charterets bestemmelser ved at forpligte parterne til at tilstille Europarådets generalsekretær

relevante oplysninger. Det er især i mangel af et særligt tilsynsorgan for gennemførelsen af charterets at det anses for vigtigt, at generalsekretæren får adgang til oplysninger om alle lovændringer eller andre foranstaltninger med afgørende indvirkning på lokal selvbestemmelse således som den er defineret i charteret.

Artiklerne 15 til 18

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

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÈGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: +387 33 640 818
Fax: +387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: +385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: +385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

FRANCE

La Documentation française
DILA - Administration des ventes
23 rue d'Éstrées
CS10733
FR-75345 PARIS cedex 07
Tel.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 70 01
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Librairie Kléber
1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
http://www.librairie-kleber.com

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co KG
Auf dem Esch 4
D-33619 BIELEFELD
Tel.: +49 521 91101 13
Fax: +49 521 91101 19
E-mail: uno-verlag@wbv.de
www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

POLAND/POLOGNE

Arns Polona JSC
25 Obrowcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correiros 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel.: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E-mail: apocio.clientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

SPAIN/ESPAGNE

Diaz de Santos Barcelona
C/ Balmes, 417-419
ES-08022 BARCELONA
Tel.: +34 93 212 86 47
Fax: +34 93 211 49 91
E-mail: david@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

Diaz de Santos Madrid

C/Albasanz, 2
ES-28037 MADRID
Tel.: +34 91 743 48 90
Fax: +34 91 743 40 23
E-mail: jpinilla@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel.: +1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 - Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 - E-mail: publishing@coe.int - Website: http://book.coe.int