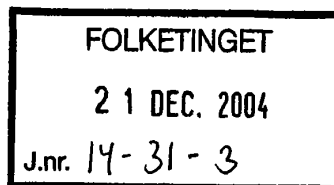


3969

Folketingets formand Christian Mejdahl
Christiansborg
1240 København K



HØRSBOLM KOMMUNE

Kære Christian

Den europæiske konvention om lokalt selvstyre

Hoslagt vedlægges

- Europakonventionen om kommunal selvstyrelse - 15 år i svensk tillämpning
- CLRAE: Consultation of Local Authorities - Questionnaire 11.12.2002
- Preliminary draft report on consultation of local authorities 6.10.2004

Jeg har været glad for at læse, at man i Sverige tager konventionen alvorligt.

På side 4 i rapporten af 6.10.2004 fastslår Europarådet:

"Articles 4.6 and 5 of the Charter, by stipulating that "prior" consultation is to take place "in due time", indicate that consultation should take place at an appropriate point. Articles 4.6, 5 and 9.6 by providing that local authorities are to be consulted "in an appropriate way" (in the planning and decision-making processes), "in an appropriate manner" (on the way in which redistributed resources are to be allocated to them), and "possibly by means of a referendum" (for any changes to local authority boundaries), indicate that the most appropriate forms and channels of consultation should be used."

Sammen med mange andre føler jeg ikke, at regeringen foreløbigt har respekteret indhold og intention i konventionen i forbindelse med kommunalreformen. Jeg håber derfor, at du orienterer kommunaludvalget om det materiale, jeg har vedlagt.

Med venlig hilsen

Uffe Thorndahl
borgmester

Dato: 20.12.2004

Ref. 04030152/JRH

**Politisk Administrativt
Sekretariat**

Hørsholm Kommune

2970 Hørsholm

Tlf : 45 17 75 15

Fax 45 76 52 54

www.horsholm.dk

Kontaktperson

Jaine R Holst

chefsekretær

Direkte tlf. 45 17 75 15

Europakonventionen om kommunal självstyrelse

15 år i svensk tillämpning



SK SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET

LF LANDSTINGS
FÖRBUNDET

Förord

På Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundets initiativ hölls ett seminarium kring Europakonventionen om kommunal självstyrelse och dess tillämpning i Sverige. Representanter för Europarådet, EU:s regionkommitté, svenska universitet, regeringskansliet och ansvarskommittén deltog. Syftet var att lyfta fram konventionen som ett viktigt instrument för den lokala och regionala demokratin. Övervakning av konventionen sker genom Europarådets särskilda kongress för lokala och regionala organ, CLRAE, och mötesordförande vid seminariet var byråledamoten i CLRAE Anders Knape, vice ordförande i Svenska Kommunförbundet.

I denna skrift redovisas frågeställningar och rapport från seminariet samt bakgrundstexter och slutsatser. Analysen av hur Sverige levt upp till konventionen har skrivits av Håkan Torngren, SK/Lf, minnesanteckningarna från seminariet av Margot Granvik, Journalistkontoret, och övrig text inklusive kommentarerna av Christina Rydberg, SK/Lf.

Dokumentationen från seminariet redovisas inom ramen för förbundens gemensamma Ansvarsprojekt.

Stockholm i oktober 2003

Johan Örtengren
Chef Internationella sekr.

Christina Rydberg
Koordinator CLRAE

Åsa Ehinger Berling
Projektledare Ansvarsprojektet

Innehåll

Förord	3
Introduktion	6
<i>Bakgrund till seminariet</i>	6
<i>Frågeställningar</i>	7
Hur har Sverige levt upp till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse? Analys av Håkan Tonrgren, Svenska Kommunförbundet	8
<i>Bakgrund</i>	8
<i>Artikel 2</i>	8
<i>Artikel 3</i>	9
<i>Artikel 4</i>	9
<i>Artikel 6</i>	9
<i>Artikel 7</i>	10
<i>Artikel 9</i>	10
<i>Artikel 11</i>	12
<i>Slutord</i>	13
Kan självstyrelsekonventionen öka svenska kommuners frihet?	14
<i>Anteckningar från seminariet</i>	14
<i>Deltagare vid seminariet</i>	16
Kommentarer och slutsatser från förbunden	18
1. <i>Den svenska självstyrelsemodellen i förhållande till konventionens kriterier?</i>	18
2. <i>Erfarenheter från andra länder?</i>	19
3. <i>Vad betyder konventionen för Sverige?</i>	19
4. <i>Ansvarsfördelningen i Sverige?</i>	20
5. <i>Slutsatser</i>	20
Bilaga 1: CLRAE:s övervakning av lokal och regional demokrati	22
Bilaga 2: Europakonventionen om kommunal självstyrelse	24

Introduktion

Bakgrund till seminariet

I Regeringsformens första paragraf slås fast att folkstyret i Sverige förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Senare i Regeringsformens sjunde paragraf anges att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för att sköta sina uppgifter.

Självstyrelsens plats i den svenska demokratin grundar sig på en lång tradition och bygger på den grundläggande övertygelsen att självstyrelsen ökar både demokratin och effektiviteten i det svenska samhället. Folkvalda representanter tar ansvar för prioriteringar och har som fullmäktigeledamöter och ledamöter i styrelser och nämnder legitimitet att ta beslut. Man har nära till de vardagliga problemen och till medborgarna på den egna orten. Dessa kan utkräva ansvar i allmänna val och ställa de politiska representanterna till svars.

Inom Europarådet arbetade folkvalda från lokala och regionala organ länge innan man lyckades få till stånd det som idag är Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Den blev klar 1985 och trädde i kraft som bindande internationell konvention tre år senare då den ratificerats av tillräckligt många medlemsstater. Sverige ratificerade 1989 och beslutet omfattade både kommuner och landsting. I år fyller konventionen 15 år. Den har stått modell för liknande textförslag, bl.a. inom FN:s utskott för lokal bebyggelse (UNCHS) där man sedan 1996 arbetar på en världsstadga om kommunal självstyrelse.

Enligt Europakonventionen ska medborgarna på kommunal nivå ta hand om sina gemensamma uppgifter. Kommunerna ska ha (art 3.1):

"... 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."

I texten formuleras grundläggande krav som nationalstaten måste respektera för att den lokala och regionala demokratin ska kunna fungera: förankring av kommunala självstyrelsen i nationell lag, rätt till verkligt politiskt handlingsutrymme, egna och tillräckliga ekonomiska resurser, rätt att rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt, organisatorisk frihet, rätt till lagligt överklagande av principerna etc.

Europarådets konventioner har spelat och spelar fortfarande en viktig roll för en demokratisk utveckling i Europa. När muren föll och de nya staterna i Öst- och Centraleuropa började närma sig väst, var undertecknandet av Europarådets konventioner om mänskliga rättigheter, kommunal demokrati samt förbud mot tortyr några av de formella, grundläggande krav som ställdes för att bli medlem i Europarådets gemenskap.

Konventionen spelar också en viktig roll i samarbetet i EU. Vid regeringskonferensen 1991 var den bakgrunden till den subsidiaritetsprincip som skrevs in i EU-fördraget (Maastricht 1992). Kommuner och regioner krävde inför regeringskonferensen 2003 att EU i sin konstitutionstext bör ansluta sig till principerna i konventionen. Dess grundläggande krav skulle därmed förtydliga subsidiaritetsprincipen. Att EU nu föreslås bli juridisk person öppnar för unionen att kunna ansluta sig till själva konventionen. Den kommunala självstyrelsen skulle därmed nå samma kopplingar till EU-fördraget som konventionen om mänskliga rättigheter. Självstyrelsekonventionen får fullt genomslag

inom EU då Belgien och Frankrike förhoppningsvis snart ratificerar och därmed åtar sig att leva upp till dess krav.

Det finns inget juridiskt sanktionssystem från Europarådets sida när det gäller övervakningen av självstyrelsekonventionens tillämpning. Det finns ingen domstol att vända sig till. Däri skiljer den sig från konventionen om mänskliga rättigheter som övervakas av Europadomstolen. Istället har medlemsstaternas regeringar uppdragit åt Europarådets kongress för lokala och regionala organ, CLRAE, att övervaka hur konventionen tillämpas. Denna övervakning har blivit en levande och aktiv uppgift för CLRAE och kongressens roll stärktes ytterligare 2000. För att klara uppgiften har kongressen till sig knutit en expertgrupp med framstående forskare från medlemsstaterna. Ett omfattande material i form av erfarenheter, kunskap och tolkningar har byggts upp genom CLRAE:s politiska arbete.

Mycket av övervakningsarbetet handlar om Öst- och Centraleuropeiska stater, men att övervaka tillämpningen av konventionen i "gamla" demokratier i väst är lika viktigt och sker också. Alla medlemsstater ska känna att de är likvärdigt behandlade. Nyligen har livliga diskussioner förts om förhållanden i Nederländerna och Storbritannien.

Enligt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är Europarådets konvention om kommunal självstyrelse ett viktigt instrument för den lokala och regionala demokratin som förtjänar att ytterligare lyftas fram. I syfte att ge underlag för politiska ställningstaganden initierade förbundens gemensamma internationella sekretariat ett samtal mellan ledande forskare och experter kring frågan om vilken roll Europa-konventionen spelar för dagens svenska kommuner, landsting och regioner och hur stadgan kan användas bättre för en stärkt självstyrelse.

Frågeställningar

Inför seminariet om konventionen ställdes följande frågor till deltagarna:

- I vilka avseenden är den svenska självstyrelsemodellen stark respektive svag i förhållande till konventionens kriterier? Vilka grundläggande förutsättningar behöver vara uppfyllda för att garantera en stark kommunal självstyrelse i Sverige?
- Vilka erfarenheter kan vi ta tillvara från andra länder?
- Decentraliserad samhällsmodell – lagregler och politisk förhandling - vad betyder konventionen för Sverige?
- Ansvarsfördelningen i Sverige – hur kan konventionen bidra till den pågående diskussionen i ansvarskommittén?

Hur har Sverige levt upp till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse?

Analys av Håkan Torngren, Svenska Kommunförbundet

Bakgrund

Sverige ratificerade den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse år 1989. I konventionen slås fast vissa grundläggande principer för staternas förhållande till kommunerna. Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende. De tio huvudartiklarna med totalt 30 punkter är allmänt hållna. I anslutning till konventionen finns en förklarande rapport med bl.a. kommentarer till de olika artiklarna.

Konventionen är folkrättsligt bindande men saknar sanktionssystem. Tillämpningen av konventionen övervakas av Europarådets kongress för lokala och regionala organ, CLRAE. Kongressens övervakning sker dels genom tematiska rapporter med stöd i någon eller några artiklar, dels genom länderrapporter där läget i ett enskilt land belyses. Övervakningen sker via kongressens institutionella utskott.

I propositionen 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (s. 7) anfördes att konventionen sågs som ett led i strävanden att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa och världen. Regeringen fann det angeläget att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick. En annan viktig utgångspunkt var den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna. Det svenska rättssystemet ansågs utan författningsändringar uppfylla de krav som konventionen ställer.

I proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag (sid. 140 f.) pekade föredraganden på att kommunallagsförslaget innebar en ytterligare förstärkning av den kommunala handlingsfriheten och den kommunala självstyrelsens roll i det demokratiska systemet och därmed en ökad anpassning till konventionens principer. Det gällde särskilt tre punkter i artiklarna 2, 6 och 7, se vidare nedan.

Det svenska rättssystemet kan inte heller i dag påstås bryta mot konventionen. Sedan 1989 har i vissa avseenden den svenska rätten förbättrats i förhållande till konventionens övergripande syften att stärka den kommunala självstyrelsen. I andra avseenden har försämringar skett.

I det följande granskas hur den svenska staten har levt upp till konventionen och de syften som ligger bakom den. Vissa artiklar i konventionen kommenteras utifrån ett kommunalt självstyrelseperspektiv.

Artikel 2

Artikeln ger uttryck för att principen om kommunal självstyrelse bör vara inskriven i grundlagen. Sverige uppfyller det kravet, se 1 kap. 1 § regeringsformen. Dessutom anges numera i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) att kommunerna på demokratins och den kommunala självstyrelsens roll sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. I propositionen 1990/91:117 anfördes att genom att i

kommunallagen slå fast att den kommunala självstyrelsens princip gäller för all kommunal verksamhet, så skedde en ytterligare förstärkning i förhållande till konventionsbestämmelserna.

I sammanhanget är värt att notera att Svenska Kommunförbundet i yttrande 1997-01-24 över betänkandet (SOU 1996:129) Den kommunala självstyrelsen och grundlagen krävt förstärkningar av den kommunala självstyrelsen i form av ett vidgat skydd i regeringsformen. Samma åsikter framförde Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i ett gemensamt yttrande 2000-12-08 över Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.

Artikel 3

I artikeln slås fast att kommunerna ska ha rätt att inom lagens gränser självständigt reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse. I propositionen om införande av konventionen anfördes att den svenska regeringsformen samt kommunal- och vallagstiftningen bygger på dessa principer. Det kan konstateras att den nuvarande kommunallagen också bygger på dessa principer. Däremot kan man fråga sig hur bl.a. den omfattande rättighetslagstiftningen med förvaltningsbesvär till domstol som tillkommit efter 1989 stämmer med intentionerna bakom denna artikel.

Artikel 4

Artikel 4 punkt 6 innehåller krav på att kommunerna ges tillfälle att yttra sig i alla frågor som direkt berör dem. I propositionen om införande av konventionen angavs att den svenska förvaltningstraditionen bygger på en sådan ordning. Svenska Kommunförbundet krävde 1997 att det införs en bestämmelse i regeringsformen som garanterar att kommuner och landsting alltid hörs i lagstiftningsfrågor som berör dem.

Artikel 6

I punkt 1 i artikel 6 fastslås att kommunerna ska kunna bestämma om sin inre organisation för att anpassa den till de lokala behoven och säkerställa en effektiv förvaltning. Det äldre kravet i speciallagstiftningen på vissa särskilda nämnder slopades vid tillkomsten av 1991 års kommunallag. I propositionen 1990/91:117 slogs fast att det därmed skedde en förstärkning av den kommunala självstyrelsen i förhållande till konventionsbestämmelserna.

Artikeln aktualiserades i anledning av propositionen 1993/94:35 om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. I ett yttrande från konstitutionsutskottet (1993/94:KU3y) anfördes att propositionens förslag innebar ett otillbörligt och allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Lagförslaget medförde enligt utskottet att en statlig bedömning av hur en kommuns egen regi-verksamhet förhåller sig till konkurrerande, extern verksamhet skulle kunna ske som ett led i en prövning enligt lagens bestämmelser. Detta innebar enligt utskottet ett brott mot artikel 6 punkt 1 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, enligt vilken kommunerna själva ska bestämma om sina inre administrativa strukturer. (Avvikande mening anfördes från c, m, fp och kd.) Förslaget ledde inte till lagstiftning. Det bör observeras att detta är det *enda* fall i vilket konstitutionsutskottet konstaterat att ett lagförslag strider mot konventionen.

(I de uppmärksammade lagstiftningsärendena om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och om inskränkningar i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus kritiserade lagrådet förslagen för att de alltför mycket ingrep i den kommunala självstyrelsen. Riksdagen gick dock mot lagrådet. Konventionen återopades inte i dessa sammanhang och dessa ärenden berörs därför inte vidare. Det bör dock kunna hävdas att lagstiftningen strider mot intentionerna i konventionen, främst artikel 3 och 6.)

Artikel 7

I artikel 7 finns bestämmelser som avser att garantera att de förtroendevalda kan ges rimlig ekonomisk ersättning för både utgifter i samband med uppdraget och där så är lämpligt för förlorad arbetsförtjänst eller för utfört arbete samt motsvarande socialskydd. I propositionen 1990/91:117 anfördes att genom de nya förslagen om rätt för de förtroendevalda att få ersättning för förlorad arbetsinkomst så förstärktes garantierna för en rimlig ekonomisk ersättning. Ytterligare steg i denna riktning får anses ha tagits genom de förändrade regler om ekonomiska förmåner som infördes i kommunallagen genom SFS 2002: 249.

Artikel 9

Artikel 9 handlar om kommunernas ekonomiska resurser. Till en början slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ska ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser (punkt 1). Resurserna ska motsvara de uppgifter som tilldelas kommunerna (punkt 2). I den förklarande rapportens kommentar till artikel 9 framhålls att den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner är meningslös om kommunerna inte får de ekonomiska resurser som erfordras för att utöva dem. I kommentaren till artikelns andra punkt sägs att principen är att de ekonomiska resurserna kommunerna förfogar över ska motsvara de uppgifter som åvilar dem och att detta är särskilt viktigt när det gäller uppgifter som specifikt ålagts kommunen.

Finansieringsprincipen

I samband med att de generella statsbidragen införde 1993, se nedan, ställde sig riksdagen bakom den s.k. finansieringsprincipen, som kortfattat innebär att staten ska ange hur en reform ska finansieras som medför att kommunerna eller landstingen får nya uppgifter, att gamla uppgifter tas bort eller att ambitionsnivån förändras. Om kommunerna inte ges möjlighet att finansiera reformen på annat sätt än med höjda skatter, så ska staten kompensera kommunerna ekonomiskt. Kommunförbundet krävde 1997 att finansieringsprincipen skrivs in i grundlagen. Finansieringsprincipen är naturligtvis ett steg i den riktning som ligger i konventionens syfte. Det kan ifrågasättas om den svenska staten ändå alltid lever upp till konventionen. Jfr diskussionen om finansieringen av kommunernas insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och om t.ex. finansieringen av maxtaxereformen inom barnomsorgen. Finansieringsprincipen gäller inte ekonomiska konsekvenser av beslut som fattas i EU, men Kommunförbundets uppfattning är att den borde göra det.

I samband med valet år 1995 i Sverige till Europaparlamentet krävde Svenska Kommunförbundet med åberopande av europakonventionen och finansieringsprincipen att staten ersätter kommunerna för deras kostnader för valet. Konstitutionsutskottet konstaterade (1994/95:KU40) att den lokala administrationen av val bekostas av kommunerna. Detta gäller enligt utskottet även folkomröstningar, senast folkomröstningen om EU. Det kunde enligt utskottet mening inte anses strida mot

konventionen att kommunerna får stå för de kostnader som uppkommer för dem i samband med valet till Europaparlamentet. Riksdagen gick på utskottets linje. I efterhand lär dock kommunerna ha fått kompensation i form av en ökning av det generella statsbidraget.

Kommunalskatt

Vidare ska enligt konventionen åtminstone en del av resurserna komma från lokala skatter och avgifter som kommunerna bestämmer nivån på (punkt 3). I sammanhanget kan konstateras att svensk konstitutionell praxis tillåter riksdagen att tillfälligt besluta om förbud att höja kommunalskatten. Svenska Kommunförbundet krävde 1997 ett vidgat grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten.

Ekonomisk utjämning

I artikel 9 punkt 5 förutsätts att det ska finnas ett system för ekonomisk utjämning för att rätta till inkomstskillnader och utgiftskillnader mellan kommunerna. Sådana förfaranden får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde. I rättsfallet RÅ 2000 ref. 19 åberopades konventionen av Täby kommun i samband med debiterade avgifter enligt lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Kommunen ansökte om resning hos Regeringsrätten (jämför vad som sägs under artikel 11) och anförde att lagen inte fick tillämpas, eftersom den stod i uppenbar strid mot bestämmelsen i 1 kap. 7 § andra stycket i regeringsformen, som stadgar att kommuner får ta ut skatt för skötseln av *sina* (min markering) uppgifter. Regeringsrätten avslog ansökningen.

Statsbidrag

När det gäller statsbidrag sägs att bidragen såvitt möjligt inte ska förklaras för speciella projekt (punkt 7). 1993 togs i Sverige ett steg enligt artikelns syfte. Då ersatte ett generellt statsbidrag tolv av de tidigare viktigaste specialdestinerade statsbidragen. Kommunerna fick nu alla pengar i en påse. Å andra sidan har regeringen och riksdagen på senare tid börjat dela ut särskilda statsbidrag vid sidan av de generella statsbidragen. De s.k. försvarspengarna avsattes särskilt till vård och omsorg i kommuner och landsting. Ett särskilt statsbidrag (de s.k. Wårnersonpengarna) lämnades för att öka antalet vuxna i skolan. Ytterligare ett exempel är att maxtaxan inom barnomsorgen infördes genom riktade statsbidrag. Dessutom fick de kommuner som införde maxtaxan möjlighet att söka statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder.

Artikeln får sägas indirekt ha kommit upp i anledning av riksdagens behandling av propositionen 1998/99:122 med förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. Den utredning som låg till grund för förslaget, utredningen om kommunala bostadsföretag, fann i sitt betänkande (SOU 1997:81 s. 101 f.) att en lagstiftning som begränsade kommunernas möjligheter att avhända sig sina bostadsföretag inte torde strida mot principen om kommunal självstyrelse i regeringsformen eller den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

Lagrådet, som sammanfattningsvis allvarligt ifrågasatte om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet, konstaterade att såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade, synes det ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Lagrådet fortsatte (1998/99:BoU11, bilaga 2 s. 24):

Även om det är riksdagen som bestämmer är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv. Vid regeringsformens tillkomst betecknades den kommunala självstyrelsen som en av grundstenarna i för den svenska demokratin (bet KU 1963:26 s. 39). Denna föreställning har snarast accentuerats under senare år, då lösenordet i många fall varit decentralisering. Det finns dessutom en europeisk konvention om kommunal självstyrelse, som Sverige anslutit sig till (se prop. 1999/89:119). Denna kan emellertid inte anses ge snävare ramar än regeringsformen...

Konstitutionsutskottet som prövade lagförslaget i förhållande till grundlagen fann inte att lagförslaget stred mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsform. Däremot fann utskottet att lagförslaget inskränkte själva principen om kommunal självstyrelse men ansåg på olika skäl denna inskränkning godtagbar. (Avvikande mening från m, fp, kd och c.) Riksdagen gick på utskottets linje.

Vidare togs under bostadsutskottets offentliga utfrågning med anledning av propositionen förslagets överensstämmelse med konventionen upp i en fråga från en av utskottets ledamöter (1998/99:BoU11, bilaga 5, sid. 58 f.)

Lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. trädde i kraft den 19 juni 1999 men är numera upphävd (se SFS 2002:102).

Artikel 11

Enligt artikel 11 ska 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 enligt propositionen 1988/89:119 (s. 6 f.) i första hand till att slå fast möjligheten till kontroll av att statliga myndigheter håller sig inom lagens ramar i förhållande till kommunerna. Det noteras särskilt att artikeln inte innebär krav på att lagars grundlagsenlighet ska kunna bli föremål för någon prövning i vidare mån än vad som gällde tidigare. Det svenska systemet med möjlighet till resning hos Regeringsrätten, där regeringen eller förvaltningsmyndighet är högsta instans, ansågs uppfylla konventionens krav. Resningsförfarandet prövades som nämnts i RÅ 2000 ref. 19.

I den förklarande texten till konventionen anges att nämnda svenska rättsliga förfarande uppfyller artikelns krav. År 1997 krävde Svenska Kommunförbundet att den s.k. rättsprövningslagen (1988:205), som innebär att regeringens eller förvaltningsmyndighets beslut alltid kan överprövas hos Regeringsrätten respektive kammarrätt, utvidgas så att den ger kommunerna och landstingen tillgång till ett sådan judiciellt förfarande som nämns i artikel 11.

I propositionen 1998/99:122 med förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunal bostadsföretag, m.m. angavs att det är länsstyrelsen som beslutar om en minskning av statsbidraget och att länsstyrelsen beslut fick överklagas hos Boverket. Lagrådet konstaterade (1998/99:BoU 11, bilaga 2 s. 26) att det finns så många rättsfrågor inbyggda i lagen att prövningen bör ske i domstol. Detta skulle också enligt lagrådet dessutom stämma bättre överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Lagrådet förordade därför att länsstyrelsens beslut skulle kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Riksdagen tog inte hänsyn till lagrådets önskemål utan den senare utfärdade lagen föreskrev att länsstyrelsen beslut får överklagas hos Boverket. Lagen är som tidigare nämnts numera upphävd.

I rättsfallet NJA 1998 s. 656 prövades frågan om allmän domstols behörighet att pröva en tvist om avgifter enligt den tidigare nämnda lagen om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Vellinge kommun hade bl.a. åberopat artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Högsta domstolen konstaterade att konventionen inte utgör någon direkt tillämplig rätt i Sverige och att artikel 11 inte kan anses förutsätta att domstol i ordinär ordning ska pröva ett mål av aktuellt slag. Kommunens talan avvisades.

Slutord

Konventionen innehåller bestämmelser om att de anslutna staterna bl.a. ska

- erkänna principen om kommunal självstyrelse i författning, helst i grundlag,
- bestämma vissa grundläggande drag i självstyrelsen,
- bestämma vissa principer för kommunernas befogenheter,
- ge kommunerna rätt att bestämma om sin inre organisation,
- garantera de förtroendevaldas arbetsvillkor,
- garantera kommunerna tillräckliga ekonomiska resurser,
- ge kommunerna ett yttersta rättsskydd.

Konventionen utgör, som Högsta domstolen konstaterat, inte direkt tillämplig rätt i Sverige.

Kommunernas rättsskydd för den kommunala självstyrelsen enligt konvention är svagt. Det ger överhuvudtaget inget skydd mot att beslut i de nationella parlamenten begränsar den kommunala självstyrelsen.

Det är den svenska riksdagen som i en politisk bedömning avgör om ett visst förslag till lagstiftning strider mot konventionens bestämmelser precis på samma sätt som riksdagen är den slutliga uttolkaren av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Till sin hjälp vid denna tolkning har riksdagen främst konstitutionsutskottet och lagrådet.

Konventionens bestämmelser är mycket allmänt utformade. Det betyder, såsom visats ovan, att det är svårt att slå fast att ett agerande från riksdagen eller en myndighet direkt strider mot en särskild bestämmelse. Däremot är det naturligtvis lättare att hävda att ett agerande strider mot konventionens syfte.

Kan självstyrelsekonventionen öka svenska kommuners frihet?

Anteckningar av Margot Granvik, Journalistkontoret

Anteckningar från seminariet

Europakonventionen om kommunal självstyrelse är en viktig modell när Östeuropas länder bygger upp sina demokratier, men att försöka föra in den i svensk lagstiftning skulle inte öka svenska kommuners självständighet. Här behöver andra vägar prövas. Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets seminarium om självstyrelsekonventionen pekade på flera framtida möjligheter för ökad kommunal självstyrelse.

Kommunal självstyrelse var temat för de 26 inbjudna politiker, tjänstemän och forskare som samlades på Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet torsdagen den 4 september 2003. Att konventionen fungerar som inspiratör, föredöme, guide och normerare för uppbyggnaden av den lokala och regionala demokratin i öst- och centraleuropeiska länder, var samlingen överens om. Men samtalet om huruvida konventionen kan användas för att värna det svenska kommunala självstyret pekade snarare ut frågor än levererade svar.

– Konventionen är så allmänt skriven och flexibel, att den är förenlig med väldigt olika modeller i olika länder, fastslog inledaren Torsten Bjerkén från Örebro universitet.

Han sitter i Europarådets expertgrupp som har till uppgift att övervaka att konventionen efterlevs av de länder som ratificerat den. Danska kommunförbundets chefsjurist Hans-Otto Jörgensen, som också ingår i expertgruppen, instämde, och berättade att övervakningen sker genom tematiska rapporter och länderrapporter, som kan leda till att kongressen riktar rekommendationer till det granskade landets regering. Några judiciella sanktionsmöjligheter har man inte.

Ska därmed utvärderingarna betraktas som tandlösa, var en fråga som omedelbart ställdes. Det ansåg inte seminariets moderator Anders Knape, (m), vice ordförande i Svenska Kommunförbundets styrelse och i Europarådets kongress för lokala och regionala organ, CLRAE, som berättade att Holland börjat se över sin lagstiftning sedan Europarådet påpekat att systemet att drottningen utser borgmästare inte stämmer överens med principerna i konventionen. Den politiska övervakningen fungerar, var hans slutsats.

Kommuner harmoniseras

Anders Lidström vid Umeå universitet, som i många år forskat kring Europas kommunsystem, framhöll att det kan bli riktigt intressant när även de "gamla demokratierna" undersöks. Han underströk att konventionen inte börjat verka fullt ut, eftersom några länder ännu inte anslutit sig.

– Vi kan se att konventionen harmoniserar och leder till att Europas kommuner börjar likna varandra mer och mer. Även globaliseringen av ekonomin leder till detta, eftersom kommuner och regioner står inför alltmer likartade problem.

Anders Lidström påpekade att det kanske är dags att modifiera innehållet i

konventionen och föra in frågor som direktval av borgmästare och kvinno-representation.

Han framhöll också att det snarare är Europeiska unionen genom sina strukturfonder etcetera, än Europarådet, som idag är den starkaste kraften för harmonisering.

Efterlevnad prövas politiskt

Det som väckte livlig dialog var hur konventionen efterlevs i Sverige, och om det vore önskvärt att få in konventionen i den svenska lagstiftningen.

– Att införliva konventionen i svensk grundlag skulle inte få någon praktisk betydelse, kunde Torsten Bjerken fastslå.

Genom att dra en historisk parallell till konventionen om mänskliga rättigheter pekade han dock på en annan möjlig utveckling för självstyrelsekonventionen.

– Konventionen om mänskliga rättigheter har fått skärpa genom den praxis som utvecklats genom domstolsbeslut. En liknande praxis finns utvecklad genom CLRAE:s övervakningar. CLRAE:s rapporter rymmer ett omfattande tolkningsmaterial som skulle kunna utnyttjas som komplement till konventionstexten, menade Torsten Bjerken.

Tummar på andemeningen

Möjligheten att på något sätt få Europakonventionen om kommunal självstyrelse i Sverige judiciellt prövad intresserade särskilt de kommunala representanterna på seminariet, som upprepade gånger bekymrat vittnade om en pågående urholkning av den svenska kommunala självstyrelsen.

Håkan Torngren på Svenska Kommunförbundets kommunalrättssektion hade gått igenom hur Sverige levt upp till konventionen.

– Man kan inte påstå att riksdagen och regeringen formellt brutit mot konventionen, men däremot kanske tummat på konventionens övergripande mål och "anda".

Hans slutsats var att konventionen bör ses som något som stater förbinder sig att följa sinsemellan, men att den knappast går att använda internt i ett land.

– Å ena sidan stoltserar riksdag och regering med den svenska kommunala självstyrelsen, å andra sidan lägger man sig gång på gång i kommunala angelägenheter. Man följer inte heller finansieringsprincipen. Kommuner åläggs uppgifter som de inte får full statlig ersättning för, som lagen om stöd och service och maxtaxan inom barnomsorgen.

Även om tillämpningen av konventionen gick att överklaga i Sverige, så trodde Håkan Torngren inte att konventionen skulle kunna påverka den svenska kommunala självstyrelsen, eftersom själva texten är så allmänt hållen.

Detta föranledde påpekanden från deltagarna om konsekvenserna för demokratin och medborgarnas vilja att engagera sig politiskt:

– Kommunerna får pålagor, som kostar pengar och skapar underskott. Sedan får politikerna skäll från medborgarna för saker de inte rör över. Vem vill idag bli politiker? Det skulle behövas en förhandlingsordning, särskilt om finansieringsfrågor, mellan kommun och stat.

– Det måste också finnas möjligheten att föra en rejäl och bra dialog mellan aktörerna för att värna medborgarnas inflytande.

Lag kan hota handlingsfrihet

Deltagare från finansdepartementets enhet för kommunal lagstiftning, undrade om det går att göra den svenska

grundlagen mer preciserad än idag, om man samtidigt vill vara dynamisk.

– Vad händer i ett längre perspektiv om varje regering börjar ändra den kommunala självstyrelsen under sin mandatperiod, löd en fråga.

Fredrik Langdal på den nyskapade myndigheten Svenska institutet för europapolitiska studier, som forskat kring demokrati och förvaltning, kunde berätta att just frågan om hur man skapar balans mellan förutsägbarhet och handlingsfrihet diskuteras mycket i Europa och inom EU.

Reder ut avgränsningar

Ansvarskommitténs huvudsekreterare Jan Landahl redogjorde för hur kommittén avser att arbeta och förklarade att ansvarskommittén utgår ifrån olika praktiska verksamheter.

– Vår uppgift är att se över uppgiftsdelningen på lokal, regional och statlig nivå. Först i ett senare skede ska vi närma oss frågan hur uppdragen kan regleras och om det kan ske genom regeringsformen, vanliga lagar, speciallagstiftning eller politiska överenskommelser.

– Ansvarskommitténs uppgift är även att reda ut avgränsningar, som hur långt staten kan sträcka sig i förhållande till

kommuner och landsting. Vi kommer att beta av område efter område och analysera hur de styrande principerna ser ut.

– Målet måste ändå vara att inte hamna i judiciella processer mellan två parter.

Acko Anckarberg-Johansson (kd), ledamot i ansvarskommittén, beskrev sin syn på kommitténs uppdrag:

– Vi får se vilka uppgifter som vi har som ska lösas gemensamt, och på vilket sätt vi löser dem på det mest ändamålsenliga sättet. Det måste också finnas handlingsutrymme för lokala beslut.

Sverige ska granskas

Anders Knape lyfte fram frågan om kommunernas rätt att bestämma över sina välfärdstjänster.

– Vi måste bestämma om vi ska våga tillåta variationer mellan kommuner, konstaterade han innan han avslutade seminariet om den kommunala självstyrelsen genom att berätta att Sverige står på tur att bli granskade av Europarådets expertgrupp.

I slutet av år 2004 kan analysen av Sverige tidigast vara klar.

Deltagare vid seminariet

Anders Knape (m), Karlstad, vice ordf. SK, CLRAE, mötesordförande

Ulla Ölvebro (s), Luleå, ansvarskommittén

Acko Anckarberg-Johansson (kd), Jönköping, ansvarskommittén

Anders Lidström, Umeå universitet

Jonas Johansson, Lunds universitet

Fredrik Langdal, SIEPS

Bärbro Rohdin, finansdepartementet

Henrik Källsbo, finansdepartementet

Johan Höök, finansdepartementet

Axel Moberg, utrikesdepartementet

Jan Landahl, huvudsekr., ansvarskommittén

Jörgen Olson, bitr sekr., ansvarskommittén

Emma Sterky, justitiedepartementet

Torsten Bjerkén, Örebro universitet, CLRAE:s expertgrupp

Hans-Otto Jörgensen, CLRAE:s expertgrupp

Curt Riberdahl, CLRAE:s expertgrupp

Britta Rundström, förbundsledningen SK/Lf

Håkan Torngren, kommunalrättssektionen SK

Johan Örtengren, internationella sekretariatet SK/Lf

BoPer Larsson, demokrati- och självstyrelseenheten SK/Lf

Tommy Rosén, demokrati- och självstyrelseenheten SK/Lf

Åsa Ehinger Berling, ansvarsprojektet SK/Lf

Christina Rydberg, intern. sekr. SK/Lf, koordinatör CLRAE

Amelie Tarschys, projektet EU 2004 SK/Lf

Siv Forslund, intern. sekr. SK/Lf

Margot Granvik, Journalistkontoret

Kommentarer och slutsatser från förbunden

Genom att ratificera Europakonventionen om kommunal självstyrelse har Sverige åtagit sig att leva upp till de krav och kriterier som konventionen ställer. Hur väl fungerar detta? Hur förhåller sig konventionstexten till vår svenska självstyrelsemodell och räcker de förutsättningar som texten anger? Mot bakgrund av de frågor som ställts, slogs vid seminariet fast basfakta, restes frågor och gavs underlag för slutsatser.

1. Den svenska självstyrelsemodellen i förhållande till konventionens kriterier?

Konventionen kan inte överklagas

Europakonventionen om kommunal självstyrelse är en internationell konvention. I mellanstatligt samarbete har länderna kommit överens om att respektera dess regler. Varken konventionens text eller innehållet i övrigt finns inkorporerad i svensk lag. Tillämpningen kan därmed inte överklagas till svensk domstol. Konventionen testas i Sverige uteslutande genom det politiska systemet. Det är den svenska riksdagen som är suverän att uttolka kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Till sin hjälp i tolkningen har riksdagen lagrådet och konstitutionsutskottet.

De nordiska länderna utmärker sig i CLRAE:s tematiska rapport 1998 (se sid. 22 nedan) just genom att konventionen inte inkorporerats i nationell lagstiftning. Det är en "dualistisk" juridisk tradition. Det vanligaste är att konventionen inkorporerats – en "monistisk" juridisk tradition. Hur självstyrelsekonventionen relaterar till den nationella juridiska miljön resulterar i olika förutsättningar för övervakning av tillämpningen i medlemslandet.

Till skillnad från Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns inte heller på Europainivå något juridiskt sanktionssystem. MR-konventionen har direkt effekt för medlemsstaternas egna medborgare som kan vända sig till Europadomstolen i Strasbourg vars utslag medlemsstaterna sedan måste följa. För självstyrelsekonventionen sker en politisk övervakning genom de rekommendationer CLRAE lämnar till medlemsstaternas regeringar. Det land som överträder konventionens bestämmelser kan bli politiskt "uthängt" och får svara inför lokalt och regionalt förtroendevalda i CLRAE.

För allmänt hållen text

Även om tillämpningen av den kommunala självstyrelsekonventionens text skulle kunna prövas i svensk domstol så skulle effekterna inte bli särskilt stora. Texten är allmänt hållen och eventuella överträdelser skulle vara svåra att visa.

Inga formella överträdelser, men...

Den genomgång av hur konventionen tillämpats i Sverige sedan 1989 som presenterades vid seminariet visar att Sverige inte formellt har överträtt den internationella konventionen. Sveriges agerande på en del punkter kan möjligen sägas strida mot konventionens anda. Två exempel lyftes fram. Lagrådets tolkning 1998 att prövning av länsstyrelsens beslut i anledning av reglerna om minskning av statsbidrag vid avyttring av aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag borde ske i domstol, inte hos Boverket, var en annan än den som blev riksdagens mening. Beslutet kan anses strida

mot kravet i artikel 11 i konventionen (rätt till judiciellt säkerställande av kommunala befogenheter). Konstitutionsutskottets behandling av frågan om kommunernas kostnader för Europaparlamentsvalet innebar 1995 ett ställningstagande som inte stämmer överens med finansieringsprincipen i artikel 9 (rätt till egen, tillfredsställande finansiering).

2. Erfarenheter från andra länder?

Övervakningsrapporterna bör utnyttjas mer

CLRAE:s rapporter kan användas bättre som kompletterande tolkningsmaterial för att ge tydligare bas att bedöma huruvida självstyrelsen har respekterats. Särskilt de tematiska rapporterna ("ex officio monitoring reports") ger sammanvägda bedömningar utifrån strategiskt valda artiklar i konventionstexten. I rapporten 2000 slås exempelvis fast att förhållandet mellan egna tillgängliga resurser och de uppdrag de folkvalda organen på lokal och regional nivå har att möta, inte står i proportion till varandra. I rapporten 2002 klargörs fullmäktigeförsamlingarnas slutliga politiska ansvar, som är viktigt att hävda mot professionaliseringen av verkställande makten. Övervakningsrapporterna bör tillmätas högre politisk dignitet i det mellanstatliga arbetet och i svensk tillämpning.

3. Vad betyder konventionen för Sverige?

Konventionen som normsättare?

Vilken betydelse konventionen haft för Sverige är svårt att avgöra. De krav som ställs anses ligga "under" den svenska nivån och bl.a. visar svenska kommuner, landsting och regioner en ovanligt hög grad av egenfinansiering av verksamheten, främst egen beskattning. Någon större harmoniserings-effekt i Europa kan man inte se som resultat av konventionens självstyrelsekriterier, tvärtom är mångfalden tydlig på lokal och regional nivå. EU:s strukturfonder har spelat en större roll i harmoniserande riktning än vad konventionen gjort, menade många vid seminariet.

Politisk förhandlingsmodell

Ingen önskade se en utveckling där domstolar och judiciellt förfarande avgör självstyrelsens gränser. Den tradition vi har i Sverige att genom politisk förhandling komma fram till ansvarsfördelningen mellan samhällsnivåerna är värd att bevara. Men en sådan förvaltningstradition ställer minst lika stora krav som en mer juridisk på tydlig och förutsägbar ansvarsfördelning.

Den allmänna bedömningen från många av seminariedeltagarna, vilket också påpekats av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundets styrelser, är att spelreglerna mellan stat och kommuner idag är otydliga och har en slagsida till fördel för staten. Friheten att ändra förutsättningarna finns idag främst från ena partens sida. De viktigaste krav som lokala och regionala förtroendevalda i Sverige ställer på samspelet med staten är förutsägbarhet och frånvaro av ryckighet. För att fungera bra gäller balans: En stark stat kräver tydliga kommuner.

4. Ansvarsfördelningen i Sverige?

Stärkt svenskt grundlagsskydd

Europakonventionen om kommunal självstyrelse är en bra grund för att värna lokal och regional demokrati i Sverige, men texten räcker inte för svenska kommuner, landsting och regioner. Genom ett stärkt grundlagsskydd i den svenska regeringsformen kan självstyrelsen befästas och den kommunala demokratin ges möjligheter att fungera enligt regeringsformens portalparagraf. Frågan om stärkt grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen bör i denna anda utredas inom ramen för arbetet i ansvarskommittén.

Ett levande självstyre ökar effektiviteten och vitaliserar demokratin men medborgarna måste finna det meningsfullt att rösta utifrån verkliga alternativ. Det innebär att vi accepterar att kommunal politisk handlingsfrihet måste kunna få som konsekvens att variationer uppstår mellan kommunerna. Detta kan stå i motsats till nationella ambitioner om enhetlighet och likformighet. Hur avvägningen mellan likvärdighet och lokalt handlingsutrymme ska se ut är en kärnfråga när principerna för ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner, landsting och regioner ska fastställas.

Självstyrelsens grundläggande värde

Kommunal självstyrelse i form av bl.a. politiskt handlingsutrymme och ansvarstagande på kommunal nivå har ett värde i sig. Detta bör vägas in i den ansvarsfördelning som görs i Sverige. En diskussion under seminariet rörde hur man kommer fram till den bästa ansvarsfördelningen. Utgår vi delvis från grundläggande normer om den kommunala självstyrelsen när vi "ritar kartan" eller utgår vi helt från verksamheten inom ett enskilt område som äldreomsorg, skola och trafikplanering? Är internationella regler eller svensk rätt viktigast? En mer pragmatisk ansvarsfördelning riskerar att inte tillräckligt uppmärksamma det egenvärde som lyfts fram i såväl första paragrafen i svenska regeringsformen som i Europakonventionen om kommunal självstyrelse.

Det finns grundläggande demokrati- och effektivitetsvinster att hämta i tanken på att medborgarna själva på kommunal nivå ska kunna ta hand om gemensamma uppgifter. När vi använder självstyrelsekonventionen som instrument i samhällsutvecklingen så är det denna grundläggande uppfattning vi ställer oss bakom.

5. Slutsatser

o **Komplettera med ökat skydd i grundlag**

Europakonventionen om kommunal självstyrelse är en bra grund för att utveckla lokal och regional demokrati, men dess texter räcker inte för att bidra till stärkt kommunal självstyrelse i Sverige; frågan om stärkt grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen bör därför utredas inom ramen för arbetet i ansvarskommittén.

o **Ökad tydlighet genom tillämpning**

Övervakningsrapporterna som görs av Europarådets kongress CLRAE kring konventionens tillämpning stärker konventionens tydlighet; rapporterna bör ges ökad uppmärksamhet och ökad politisk dignitet för att underlätta bedömningar av konventionens tillämpning.

○ **Kommunala självstyrelsens egenvärde ska vägas in**

Kommunal demokrati i form av bl.a. lokalt politiskt handlingsutrymme och ansvarstagande har ett egenvärde som bidrar till demokrati och effektivitet; detta egenvärde bör vägas in i den ansvarsfördelning som nu diskuteras i Sverige.

Bilaga 1: CLRAE:s övervakning av lokal och regional demokrati

Europarådets medlemsstater har givit kongressen ett allt tydligare uppdrag att övervaka tillämpningen av Europakonventionen om kommunal självstyrelse, dels som uppföljning till konventionens 10-årsjubileum i Köpenhamn 1996, dels som resultat av stats- och regeringschefernas möte i Strasbourg 1997 och Europarådets 50-årsjubileum 1999.¹ Inom Europarådet är det rådgivande kongressen CLRAE som är ansvarig för den officiella övervakningen av ett internationellt fördrag.

I enlighet med CLRAE:s arbetsordning (Rules of Procedure) utövas ansvaret av det institutionella utskottet med stöd av en fristående grupp experter och forskare. 2001 övergick ansvaret från utskottets lokala kammare till hela utskottet och omfattar därmed både lokal och regional nivå.

Övervakningen sker genom två typer av rapporter.

Tematiska rapporter. Någon eller några särskilda artiklar i konventionstexten har varit utgångspunkt i de fem tematiska rapporter som hittills lagts fram. Syftet är att studera självstyrelsens legala bas och de omständigheter under vilka den omsätts i praxis i medlemsländerna. Studierna har gällt bl.a. hur konventionens tillämpning ska övervakas² och medlemsstaternas egen övervakning³, hur konventionen implementerats i nationell lagstiftning⁴, hur balansen mellan uppgifter och resurser ser ut på kommunal nivå⁵ samt hur den politiska makten organiseras⁶. I en sjätte rapport studeras den samrådsmekanism som enligt konventionen ska fungera mellan nationell och kommunal nivå i medlemsländerna⁷.

Länderrapporter. Ett stort antal rapporter har lagts fram, bl.a. kring Ungern, Belgien, Tjeckien, Norge, Nederländerna, Moldavien och Turkiet. Demokratiarbetet i de Öst- och Centraleuropeiska staterna tar stor del av CLRAE:s tid, men kongressens ambition är att på jämlik basis övervaka både "gamla" och "nya" demokratier. Syftet är att studera den faktiska tillämpningen i ett enskilt land samt att bygga upp och sprida erfarenheter från ett brett spektrum av tillämpningar.

Även om utgångspunkten i arbetet är konventionens kriterier, respekterar kongressen olika praktiska modeller för kommunal självstyrelse. Texten tolkas på ett flexibelt sätt.

¹ CG/Inst(7)2, 2000; artikel 2:3 i resolution 2000:1 antagen av ministerkommittén 15 mars 2000.

² CG(1)3, rek 2/1994: "Monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government" (Jean-Claude Van Cauwenberghe)

³ CPL(3)7, rek 20/1996: "Supervision of Local Authorities -art 3, 6.2, 7.1, 8" (Giorgio De Sabata)

⁴ CPL(4)7, rek 39/1998: "The incorporation of the European Charter of Local Self-Government into the legal system of ratifying countries and the legal protection of local Self-Government" (Gaye Doganoglu och Alan Lloyd)

⁵ CPL(7)3, rek 29/2000: "The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity - art 3.1, 4.1-5, 9" (Jean-Claude Frécon)

⁶ CPL(9)2, rek 113/2002: "Relations between public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) - art 3.2" (Anders Knape)

⁷ Presenteras till CLRAE:s plenarmöte 2005. Art 4.6, 5, 9.6, 10.

De tematiska rapporterna följs sedan 2002 upp av ytterligare analys kring praktiska frågor av strategisk betydelse. En översikt av arbetet med rapporterna och av läget i medlemsländerna har nyligen presenterats⁸.

Övervakningsrapporterna blir föremål för politisk behandling i kongressen som kan rikta rekommendationer till medlemsstaternas regeringar i syfte att förbättra förutsättningarna för självstyrelsen. Kongressen kan sedan t.ex. i samband med en uppföljande hearing med regeringsföreträdare göra ett politiskt uttalande om det sätt på vilket medlemsstaten tagit hänsyn till rekommendationen och eventuellt rikta ytterligare rekommendationer till medlemslandet.

Första utkastet till konventionstext presenterades 1957 av föregångaren⁹ till dagens CLRAE. Medlemsländerna kan skriva under och ratificera konventionen (förbinda sig att följa reglerna). Av Europarådets 45 medlemsländer är det bara Georgien, Frankrike och Belgien som inte ratificerat¹⁰. Storbritannien ratificerade 1998. Varken undertecknat eller ratificerat har San Marino, Andorra, Schweiz och Serbien.

Övervakningsrapporterna finns tillgängliga på CLRAE:s hemsida <http://www.coe.int/T/E/Clrae>.

⁸ CG/INST(10)8 prov.

⁹ Den s.k. Konferensen för lokala och regionala organ, CLARE. Utkastet byggde i sin tur på 1953 års "Versailles-deklaration" från CEMR (Council of European Municipalities and Regions).

¹⁰ I Belgien har det berott på tvistigheter om vilket parlament som har kompetens skriva under juridiskt.

Bilaga 2: Europakonventionen om kommunal självstyrelse¹¹

Prop. 1988/89:119 Bilaga 1

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

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

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

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

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

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

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

som är medvetna om att skyddet och 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 utsträckning som föreskrivs i artikel 12 i denna konvention.

Del I

Artikel 2

Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse

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

Artikel 3

Begreppet kommunal självstyrelse

1. Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

¹¹ Konventionens engelska text finns på <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. Denna bestämmelse skall inte på något sätt påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgerligt deltagande, där detta är tillåtet i lag.

Artikel 4

Den kommunala självstyrelsens omfattning

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

Artikel 5

Skydd av den kommunala indelningen

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

Artikel 6

Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

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

Artikel 7

Villkor under vilka uppgifter utövas på lokal nivå

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

Artikel 8

Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet

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

Artikel 9

Kommunernas ekonomiska resurser

1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.
2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.
3. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser.
4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande.
5. Skyddet av ekonomiskt svagare kommuner kräver inrättande av förfaranden för ekonomisk utjämning eller liknande åtgärder, som är avsedda att rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av möjliga inkomstkällor och ekonomiska bördor. Sådana förfaranden eller åtgärder får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde.
6. Kommunerna skall rådfrågas på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem.
7. Bidrag till kommunerna skall såvitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Bidragen får inte påverka 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. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11

Rättskydd 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

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 period på tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 13

Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning

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

Artikel 14

Information

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

Del III

Artikel 15

Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande

1. Denna konvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då fyra medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt

samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i föregående punkt.

3. I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från dagen för deponeringen av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet.

Artikel 16

Territoriell bestämmelse

1. En stat kan vid undertecknandet eller vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier denna konvention skall vara tillämplig.

2. En stat kan vid vilken som helst senare tidpunkt, genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av denna konvention till ett annat territorium som anges i förklaringen. Med avseende på sådant territorium träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

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

Artikel 17

Uppsägning

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

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

Artikel 18

Underrättelser

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater om

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

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

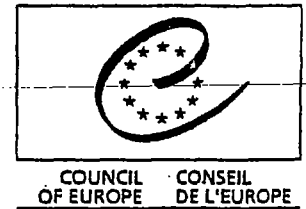
Upprättad i Strasbourg den 15 oktober 1985 på engelska och franska, vilka båda texter har lika giltighet, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet.

Genom Europarådets kongress för kommuner och regioner, CLRAE, deltar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i politiskt övervakningsarbete kring tillämpningen av konventionen om kommunal självstyrelse. I rapporterna finns mycket erfarenhet att hämta om hur demokratin fungerar på lokal och regional nivå.

Vad betyder konventionen för Sverige? Vilka erfarenheter har vi av tillämpningen under femton år? Hur kan konventionen bidra till den pågående diskussionen om ansvarsfördelningen i Sverige? Det var frågor som ställdes av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet vid ett seminarium september 2003, som redovisas i denna skrift.

I skriften görs också en analys av Sveriges förhållande till konventionen de 15 år den existerat.

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE
Chambre des Pouvoirs Locaux
CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE
Chamber of Local Authorities



Council of Europe/Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51 / +33 (0) 3 88 41 37 47
<http://www.coe.fr/cplre/>

Strasbourg, 11 December 2002

CPL/INST (9) 16

INSTITUTIONAL COMMITTEE
OF THE CHAMBER OF LOCAL AUTHORITIES

CONSULTATION OF LOCAL AUTHORITIES

Questionnaire prepared by
Prof. António Rebordão MONTALVO
Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-government,
Portugal

Document approved
by the Institutional committee of the Chamber of Local Authorities
at the meeting of 13 November 2002

In order to preserve individual freedom and the autonomy of civil societies in relation to the State, public participation in elaborating political decisions that affect one's future is a right that is recognised in democratic systems. Consultation of local authorities throughout the political and legislative processes on all matters that concern them is also a right of local authorities, recognised by the European Charter for Local Self-Government as a means of preserving their autonomy in relation to the central and regional authorities.

The importance of this prior consultation requirement in the context of applying the principle of local self-government justifies the Congress of Local and Regional Authorities of Europe's decision to evaluate the procedures and mechanisms which govern local authorities' exercise of this right.

Consequently, the topic "Consultation of Local Authorities" is the subject of the 6th General Report on the European Charter of Local Self-Government, with a view to which the Congress has prepared this questionnaire.

QUESTIONNAIRE ON CONSULTATION OF LOCAL AUTHORITIES

I. Consultation and legislation (*article 4.6 of the Charter*)

- 1- Are local authorities consulted during the legislative process on matters which concern them?
- 2- By what means are local authorities consulted during the legislative process (who is consulted: national associations of local authorities; *consortia* of local authorities set up for specific purposes, depending on the subject-matter of the legislation; the local authorities concerned; joint committees; citizens; other bodies)?
- 3- Does the upper house of parliament (if it exists in your country) play a particular role in the process of consulting local authorities?

II. Consultation and responsibilities (*art. 4.6*)

- 4- Are local authorities consulted in the course of the planning and decision-making process for all matters that concern them (particularly as regards economic affairs, spatial planning, environment, local and/or regional development, education, culture, etc – mention any aspect of powers and responsibilities that is relevant for the local authorities in your country)?
- 5- Are local authorities consulted on delegated powers and responsibilities (by the State and by regional authorities)?
- 6- By what means and under what procedures are local authorities consulted on the subjects listed above (who is consulted: national or regional associations of local authorities, *consortia* of local authorities set up for specific purposes, depending on the subject-matter; the local authorities concerned; joint committees; citizens; others)?

III. Consultation and territorial organisation (*art. 5*)

- 7- Are local authorities consulted about any changes to their boundaries, or about the creation or abolition of an authority or amendment of its statutes?
- 8- Which authority is consulted in the event of changes to boundaries, or the creation and abolition of a local authority, and amendment of its statutes?
- 9- Are referendums used in the context of such consultation? If yes, is the referendum's outcome binding on the relevant authority (at national, federal or regional level) with regard to the planned change?

IV. Consultation and finances (art. 9.6)

- 10- Are local authorities consulted on the way in which redistributed financial resources are allocated to them? What form does this consultation take?
- 11- Which authority carries out this consultation and at what juncture does it take place (Parliament, when approving the law on local government finance, or when adopting the national budget? the government, when drawing up the national budget)?
- 12- Where a central or regional authority delegates powers and responsibilities, are the local authorities consulted on the financial resources assigned for the new tasks?

V. Right of association – institutions for dialogue and defence of common interests (art. 10)

- 13- Does the State recognise local authorities' right to belong to a national and/or regional association for the protection and promotion of their common interests, and their right to belong to an international association of local authorities? (state whether local authorities are entitled to membership of an international association on their own behalf, or through a national association) ?
- 14- What is the organisational system for associations of local authorities in your country?
- 15- In your opinion, are they representative of local authorities as a whole?

VI. Evaluation of the consultation and/or negotiation procedure

- 16- In your opinion, are the local authorities in your country consulted "in time and in an appropriate way" (see articles 4.6 and 9.6 of the Charter) ?
- 17- Has the concept of "appropriate consultation" already been examined by Courts in your country's case-law?
- 18- To what extent are the mechanisms for consultation of local authorities part of a procedure or tradition of political negotiation conducted by the central or regional authorities?
- 19- Are there specific consultation procedures for particular subjects?
- 20- If consultation in your country occurs in the context of a permanent body that is distinct from associations of local authorities, indicate this body's composition, the influence of local authorities within it, and the scope of its work.

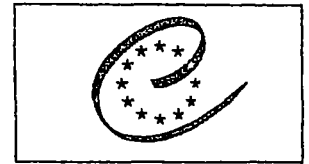
OBS

Hof p. 10 ?

LE CONGRES

DES POUVOIRS LOCAUX AND RÉGIONAUX

Conseil de l'Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

INSTITUTIONAL COMMITTEE

RESTRICTED

CG/INST/GIE (11) 6

Strasbourg, 6 October 2004

**GROUP OF INDEPENDENT EXPERTS ON
THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**PRELIMINARY DRAFT REPORT
ON
CONSULTATION OF LOCAL AUTHORITIES**

**by Professor António Rebordão MONTALVO,
Chair of the Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL)
(Centre for Regional and Local Development Studies),
Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government,
Portugal**

Document submitted to the Group of Independent Experts
on the European Charter of Local Self-Government
for discussion at its meeting on 11 October 2004

TABLE OF CONTENTS

I. PRELIMINARY OBSERVATIONS

II. CONSULTATION AND LEGISLATION

- II. 1. Right of consultation
- II. 2. Methods of consultation

III. CONSULTATION AND RESPONSIBILITIES

- III. 1. Right of consultation
- III. 2. Method of consultation

IV. CONSULTATION AND TERRITORIAL ORGANISATION

- IV.1. Consultation of local authorities
- IV.2. Consultation of the population

V. CONSULTATION AND FINANCES

- V.1. Right of consultation/"negotiation"
- V.2. Influence of politics/political parties

VI. RIGHT OF ASSOCIATION – INSTITUTIONS FOR DIALOGUE AND DEFENCE OF COMMON INTERESTS

- VI.1. Recognition in practice of the right of association
- VI.2. National associations

VII. EVALUATION OF THE CONSULTATION AND/OR NEGOTIATION PROCEDURE

- VII.1. Review of implementation of the Charter provisions
- VII.2. Standing consultation bodies

I. PRELIMINARY OBSERVATIONS

1. The Institutional Committee of the Chamber of Local Authorities of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe is responsible for monitoring implementation of the European Charter of Local Self-Government (hereafter referred to as "the Charter").
2. It performs this task with the help of the Group of Independent Experts on the Charter, by adopting reports and recommendations on implementation of the Charter in those Council of Europe member countries that have ratified it.
3. This document is a draft of the 6th General Report on the European Charter of Local Self-Government, the subject of which is consultation of local authorities.
4. Consultation of local authorities throughout the political and legislative process on all matters that concern them is a right which the Charter recognises as a means of preserving local authorities' independence of central and regional authorities. Because of the importance of this prior-consultation requirement in applying the principle of local self-government, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe decided to evaluate the procedures and mechanisms which govern local authorities' exercise of the right
5. The title "Consultation of Local Authorities" was therefore chosen for the 6th General Report on the European Charter of Local Self-Government, for which the Chamber of Local Authorities Institutional Committee approved a questionnaire at its meeting on 13 November 2002. Thirty-one replies were received, from Germany, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Greece, Hungary, Iceland, Latvia, Luxembourg, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Malta, Norway, the Netherlands, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Romania, the United Kingdom, Slovenia, Sweden, Turkey and Ukraine.
6. The draft report follows the structure of the questionnaire; its six sections analyse the answers to the six groups of questions:
 - consultation and legislation;
 - consultation and responsibilities;
 - consultation and territorial organisation;
 - consultation and finances;
 - right of association – institutions for dialogue and defence of common interests;
 - evaluation of the consultation and/or negotiation procedure.
7. At the start of each section the relevant provision of the Charter is given.
8. A final section is planned which will contain conclusions and recommendations. The content of this section will be decided at the meeting of the group of experts in Strasbourg on 11 October 2004.

II. CONSULTATION AND LEGISLATION

"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 4, paragraph 6 of the Charter)

II.1. Right of consultation

9. The meaning of the term "consultation", as used in the Charter, should first be defined. Under several of the Charter's provisions on this, the manner and timing of consultation must be such that local authorities have a genuine opportunity to influence decision-making. This means that consultation should take place – in principle and except in emergencies – ahead of the decision, and must also take the forms and be conducted through the channels most appropriate for ensuring participation by the local authorities affected in the different stages of the relevant processes.

10. Articles 4.6 and 5 of the Charter, by stipulating that "prior" consultation is to take place "in due time", indicate that consultation should take place at an appropriate point. Articles 4.6, 5 and 9.6, by providing that local authorities are to be consulted "in an appropriate way" (in the planning and decision-making processes), "in an appropriate manner" (on the way in which redistributed resources are to be allocated to them), and "possibly by means of a referendum" (for any changes to local authority boundaries), indicate that the most appropriate forms and channels of consultation should be used.

11. In conclusion, consultation of local authorities has to be a required part of policy-making and administrative processes, enabling the wishes of local authorities to be known in good time and properly taken into account in the decisions of central and regional authorities.

12. Except in the most serious case, that of Georgia (this exception needs looking into), it can be said that in all countries local authorities are consulted, to a greater or lesser degree, during the legislative process on matters that affect them.

13. Comparative analysis shows that while in some countries consultation of local authorities is a general principle enshrined in law, in most countries it is based on customary practice alone.

14. In Austria, Croatia¹, Germany, Hungary, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", the Netherlands, Portugal, Slovenia and Spain² a legal principle exists obliging legislative bodies to consult local authorities before decisions are made which could affect matters that concern them.

15. However, in Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, Iceland, Latvia, Luxembourg, Malta, Norway, Romania, the Slovak Republic, Sweden, Turkey, Ukraine and the United Kingdom no particular law exists that makes it a general requirement to consult local authorities at the different legislative stages.

16. Consultation of local authorities is carried out by the government ministers responsible for the matters concerned.

¹ Only in the case of changes to local authority boundaries and approval of local authorities' development plans.

² For the drafting and approval of regulations, but not parliamentary legislation.

17. With regard to parliamentary legislation, local authorities are consulted formally or informally on government bills. In "the former Yugoslav Republic of Macedonia" the government, when submitting bills to parliament, must also provide reports on the content of agreements concluded with local authorities. In Sweden, when draft bills are submitted to parliament, parliament must account for the consultation carried out. In Hungary, parliament must be informed of the views of national associations of local authorities before laws are enacted.

18. Consultation of local authorities can also take place within parliament. For example, in Bulgaria, representatives of municipal councils take part in parliamentary committee meetings and give their views in debates on draft legislation. Similarly, in Finland and Portugal, local authorities are consulted during parliamentary debates on enactment of laws affecting them.

II.2. Methods of consultation

19. On the basis of the experts' replies, national associations of local authorities exist in all countries apart from Azerbaijan, Georgia and Slovenia. *work*

20. In the great majority of cases, local authorities are consulted through national associations. In Germany and Austria local-authority associations also exist at *Land* level, and it is therefore usual for them to be consulted at the relevant level – *Land* or federal.

21. In Bulgaria, Iceland and Portugal, regional associations of local authorities take part in drawing up regional development plans.

22. Depending on the scope of the measure envisaged, and how immediately local authorities are affected, all local authorities may be consulted direct, or only those particularly affected. This is the case in Austria, for example, Azerbaijan (where there are no national associations of local authorities), Denmark, Finland, Luxembourg, Latvia, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Turkey and the United Kingdom.

23. In several countries, specialist associations of local authorities are consulted on legislation relevant to their particular interests (Finland and Norway).

24. It should also be pointed out that in several countries (Austria, the Czech Republic, Finland, France, the Slovak Republic) many elected local officials are also members of parliament. This political multi-mandate-holding is an example of a form of political influence and information exchange that lies somewhere between "consultation" and "lobbying", and has a major impact on decisions concerning local authorities.

25. With regard to upper houses of parliament in the consultation of local authorities, in countries where an upper house exists it does not appear to play an important role.

26. Most countries (Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, Georgia, Greece, Hungary, Iceland, Latvia, Luxembourg, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Malta, Norway, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Turkey and Ukraine) have a single-chamber parliament. In Austria, the Czech Republic, France, Germany, the Netherlands, Romania, Spain and the United Kingdom there is an upper house. However, in the majority of cases, this upper house (Austrian *Bundesrat*, Czech and French Senate, German *Bundesrat*, Netherlands First Chamber, Romanian and Spanish Senate and United Kingdom House of Lords) does not play a specific role in consultation of local authorities.

27. Only in Germany and France does the upper house (*Bundesrat* and *Sénat*, respectively) have a certain influence and some role in consulting the local authorities.

28. In Germany, the *Bundesrat* is responsible for consulting the *Länder*, and local authorities seek to influence the *Land* position through the relevant *Land* ministries. In France, draft legislation mainly concerning the organisation of local and regional authorities must be referred in the first instance to the *Sénat* and the *Grand Conseil des Communes de France* (Council of French Municipalities).

III. CONSULTATION AND RESPONSIBILITIES

" 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 4.6 of the Charter)

III.1. Right to consultation

29. In most countries, local authorities must be consulted during the decision-making process on all matters directly affecting their interests, in particular economic affairs, spatial planning, the environment, European affairs, local development, education and culture.

30. However, the right to consultation does not exist in Georgia, and is very rare in Armenia.

31. In Croatia the local authorities are consulted only on spatial-planning matters, and those in Turkey only on municipal revenues.

32. Consultation is a general legal requirement in Austria (in some *Länder*), Bulgaria, Denmark, Greece, Latvia, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", the Netherlands, Portugal, Romania and Spain, with local authorities having a formal right to be consulted which is expressly enshrined in law. However, in Austria, Cyprus, France, Greece and Luxembourg, no legal rule exists requiring that local authorities be consulted on matters that may affect them.

33. In countries where the law requires involvement of local authorities in planning and decision-making on matters that concern them, consulting them is legally compulsory and a necessary part of the procedure. If it is omitted, the procedure is invalidated.

34. From the experts' replies we can conclude that in countries where local authorities are consulted by the central (or federal)/regional government, there are three areas in which, generally speaking, we find formal or informal consultation and/or participation of local authorities: local-authority finance, local-authority responsibilities and changes to local-authority boundaries.

35. In Austria, even in *Länder* where consultation of local authorities is not required by law, such consultation is necessary in procedure relating to location of industrial firms, siting of rubbish dumps and local funding. In France, procedure in spatial and regional planning involves large towns and in some cases municipalities.

36. Regarding delegation of powers and responsibilities to local authorities, it should first be noted that such delegation does not have the same legal value and scope in all countries. In the United

Kingdom, no use is made of delegated powers and responsibilities in the systems of local government. However, in all other countries the law provides for the delegation of powers and responsibilities to local authorities, though the legal arrangements vary.

37. Delegation of a responsibility from state level to the local authorities presupposes a law that necessarily affects the local authorities. Thus, in most countries, there must be prior consultation of local authorities in the legislative process, before any responsibilities are actually delegated by the state or regions (or *Länder*). This is not the case in Armenia, Croatia, Georgia, Greece, Turkey and Ukraine, where local authorities are not consulted before delegation of powers and responsibilities.

38. In addition, delegation of responsibilities to local authorities must be accompanied by the necessary finance for carrying them out, and in most countries formal or informal consultation of local authorities is a mandatory part of finance allocation. This consultation arises from the principle of concomitant financing enshrined in Article 9.2 of the Charter.

39. Lastly, it should be noted that in several countries (for example Denmark, Greece, Portugal and Slovenia), whether the delegation of powers and responsibilities to local authorities takes legal effect depends not only on the local authorities being consulted but also on their agreement.

III.2. Methods of consultation

40. As in the legislative process, consultation of local authorities in planning and decision-making is usually carried out via their representative associations at national and regional level. However, in the case of decisions concerning one particular local authority, it is that authority that is consulted.

41. In Azerbaijan and Georgia, no associations of local authorities exist and consultation takes place only with large municipalities.

42. In Spain, consultation of local authorities takes place at two levels: informal consultation of the national (or regional) federation of municipalities and provinces, and formal consultation within the national committee on local self-government (a permanent central body chaired by the minister of public administration and comprising twenty members: ten representatives of local authorities and ten representatives of central administration).

43. Similarly, in Finland, formal consultation of local authorities is carried out by a joint body set up by government decree (the advisory council on municipal finance and administration), made up of representatives of government and local authorities.

44. It should be added that in some areas the law requires that consultation of local authorities encompass the entire local population. This is the case, for example, in Croatia, Iceland and Portugal, where development and environment-protection projects have to be given public debate before they can be approved.

IV. CONSULTATION AND TERRITORIAL ORGANISATION

"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"

Del. a. changes i. H. Macedonia

(Article 5 of the Charter)

IV.1. Consultation of local authorities

45. From the experts' replies it can be concluded that in territorial organisation the general rule is prior consultation of the local authorities concerned. There are exceptions to this rule in Georgia and in the "former Yugoslav Republic of Macedonia", where prior consultation of local authorities is not enshrined in law, in breach of Article 5 of the Charter.

46. Changes in local-authority boundaries can be made under legislative procedure for reorganising the units of local self-government at national (or regional) level. In this case, it is the national (or regional) associations of local authorities that are consulted. However, when the boundary changes are the result of only partial reorganisation, only the local authorities involved are consulted, their views usually being expressed through their deliberative bodies.

47. In most countries (Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Hungary, Iceland, Latvia, Norway, the Netherlands, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Romania, Slovenia, Sweden, Turkey (only when a new municipality is created with a population of more than 2 000), Ukraine and the United Kingdom) consultation of local authorities is compulsory under the constitution or by law as a key part of the procedure for changing local-authority boundaries (by division or merging). This consultation has the legal value of an opinion, and not of a decision binding on national (or regional) authorities.

IV.2. Consultation of the population

48. The prevailing principle of consulting local authorities encompasses the local electorate in a number of countries whose law provides for public consultation in the form of referendums, opinion surveys or public meetings.

49. Public consultation in addition to consultation of local authorities is provided for in the law of several countries as a necessary part of territorial-reorganisation procedure. For example, a referendum is required in Germany (in some *Länder*), Azerbaijan, Bulgaria, Cyprus, Croatia, Estonia (for large local authorities), Finland, France, Hungary, Romania, the United Kingdom, Slovenia and Turkey.

50. Legislation in other countries provides for holding optional referendums, if proposed by the local entities, as part of the procedure for changing local-authority boundaries or creating or abolishing local authorities. This is the case in Austria, the Czech Republic, Luxembourg, Malta, Norway, the Netherlands, Portugal, the Slovak Republic, Romania and Sweden.

51. In Greece neighbouring local authorities can merge by decision of their councils, on a proposal from the council members or at the request of at least half of the electorate of each local authority.

52. Local referendums on territorial organisation are purely consultative in most countries. They are binding in France, Hungary and Turkey.

V. CONSULTATION AND FINANCES

"Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them"
(Article 9.6. of the Charter)

V.1. Right of consultation/"negotiation"

53. Since local authorities have the right to be consulted in legislative and decision-making processes concerning matters affecting them they must necessarily also be consulted on the financial resources allocated to them.

54. This principle has been adopted by the great majority of countries. Except in Armenia, Croatia, the Czech Republic, Georgia and Turkey, consultation of local authorities is everywhere a (formal or informal) part of all decision-making on the allocation of redistributed financial resources.

55. It is important to point out that in several countries (Norway, Portugal, the United Kingdom) the consultation procedure has evolved into a system of negotiation between the government and national associations of local authorities. However, given the "negotiators" unequal political weight, it may be wondered whether the negotiation is not more theoretical than real.

56. As a rule, it is the finance ministry that is responsible for consulting associations of local authorities, or local authorities themselves, when the annual national budgets are being drawn up or in preparation for local-authority finance reforms or for delegation of powers and responsibilities.

57. There are very few countries in which local authorities are not consulted, in the event of such delegation, on the financial resources allocated to the new functions. In Armenia, Croatia, Georgia, Turkey and Ukraine the right to consultation enshrined in Article 9.5 of the Charter is not observed, which in turn infringes the Article 9.2 principle of concomitant financial provision.

58. In some countries, consulting local authorities on their financial allocation involves joint advisory bodies, made up of representatives of national governments and associations of local authorities. This is the case in Austria, Finland (the advisory council on municipal finance and administration), France (the committee on local finance), Romania (county committees) and Slovenia.

V.2. Influence of politics/political parties

59. Parliament may be involved in the consultation procedure in some countries. In Estonia, Finland, Germany, Iceland, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", the Slovak Republic and Ukraine, the parliamentary finance committee usually consults associations of local authorities in the process of approving draft legislation submitted by government. In some countries a large number of members of parliament (Austria, Finland, France) and of ministers (France) are also elected local representatives and therefore have great political influence in legislative and decision-making processes concerning the allocation of resources to local authorities.

60. It should be noted that not consulting local authorities and not having objective, compulsory rules on finance decision-making can sometimes lead to informal systems in which political bias

) influences local-authority financing and grants and subsidies are arbitrarily allocated, contrary to the Charter.

VI. RIGHT OF ASSOCIATION – INSTITUTIONS FOR DIALOGUE AND DEFENCE OF COMMON INTERESTS

"1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate 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. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other Countries."

(Article 10 of the Charter)

VI.1. Recognition in practice of the right of association

61. All countries recognise local authorities' right of association at national level – in other words, their right to belong to a national and/or regional association for the protection and promotion of their common interests. This right is enshrined either in the constitution (Austria, Bulgaria, Estonia and Portugal) or in law (Germany, Greece, Hungary, Latvia, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Norway, Netherlands, Romania, Slovenia, Spain and Ukraine)³. *Halpa*

DK

Finland

62. It is worth pointing out that although United Kingdom and Swedish law does not contain any local-authority right of association, such a right has come into existence as a matter of officially acknowledged and long-standing practice.

63. The right of local authorities to belong to an international association of local authorities is not recognised in Armenia or Azerbaijan. In all other countries that right is recognised by law, and implemented in principle via a national association.

64. In addition to participation in international associations, local authorities in most countries can institute direct, individual relationships with local authorities in other countries through freely decided twinnings. *DK*

65. In Turkey, however, local authorities cannot institute international relations without permission from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Internal Affairs; permission from the Cabinet is required before they can join an international association or international organisation.

VI.2. National associations

66. The number of national associations of local authorities varies considerably in the member countries of the Council of Europe.

³ In the case of countries not mentioned, the experts' replies did not indicate the source of the right of association.

67. On the basis of the experts' replies, the situation is as follows:

Austria	two, representing municipalities and towns.
Armenia	two, representing municipalities and municipal councillors.
Azerbaijan	no national association has been set up.
Bulgaria	one.
Cyprus	one.
Croatia	no national association has been set up. <i>Deser en loenings</i>
Czech Republic	one.
Denmark	two, representing local authorities and county councils.
Estonia	two, representing towns and rural local authorities.
Finland	one.
France	ten, representing mayors, <i>départements</i> , regions, mayors of large towns, mayors of medium-sized towns, conurbations, towns, small towns, communities and district councillors.
Georgia	no national association has been set up.
Germany	three, representing large towns, districts and towns and municipalities (the three forming a federal association).
Greece	two, representing the <i>demes</i> and municipalities, and the counties.
Hungary	seven: the national association of municipalities, the association of Hungarian local authorities, the national association of small municipalities, the association of small municipalities, the association of municipalities, the national association of <i>comitats</i> and the association of villages.
Iceland	one.
Latvia	five, representing local and regional authorities, towns, large towns, rural municipalities and merged municipalities.
Luxembourg	one.
"Former Yugoslav Republic of Macedonia"	one.
Malta	one.
Norway	one.
Netherlands	two, representing municipalities and provinces.
Portugal	two, representing parishes and municipalities.
Slovak Republic	one.
Spain	one.
Romania	six, five of which represent communes, towns, municipalities, mayors of large municipalities, district councils. The six together form a federation of local authorities.
United Kingdom	three, representing the local authorities of England, Wales and Scotland.
Slovenia	two, representing municipalities and towns. — <i>Je des 19. giger act modeste</i>
Sweden	two, representing municipalities and county councils. ⁴
Turkey	no information given. <i>Skil anes! Pases ill i; pol. KELES</i>
Ukraine	three, representing towns and municipalities, local and regional authorities, and villages and towns. Together they form the congress of local authorities.

68. These organisations representing the common interests of local authorities are civil-law associations. In countries having several national associations, the system for co-ordination between them seems rather ill-defined, except where several associations are federated in a joint organisation

⁴ These will merge in 2005.

(Germany – the federal association; Romania – the federation of local authorities; Ukraine – the congress of local authorities). In Portugal, the national associations of parishes and municipalities are testing a co-ordination arrangement in which the association of parishes is represented in bodies of the association of municipalities.

69. Associations of local authorities have their own statutes, which must guarantee the representativeness and participation of all members. The statutes lay down the organisational structure. Although differences exist, there is something of an organisational pattern, with a general assembly made up of representatives of all affiliated local authorities (the decision-making body), an executive committee and a chair, elected periodically by the assembly following local-election replacement of the membership. Most associations have an administrative and/or technical bureau headed by a secretary general.

70. Generally speaking, local authorities may express their views individually on matters that are of less general concern, not only during the consultation process but also on their own initiative. However, such matters must relate, directly or indirectly, to local authorities' sphere of action. In practice, local authorities express their wishes or complaints by writing to ministers or making statements to the media, as well as through mayors with seats in parliament in countries where simultaneously holding more than one political mandate is allowed. In this way, even municipalities that do not belong to local authority associations are able to convey their individual wishes to the central or regional authorities.

71. It should be noted that this expression of the individual local authority's views is not allowed in Greece.⁵

VII. EVALUATION OF THE CONSULTATION AND/OR NEGOTIATION PROCEDURE

VII.1. Appraisal of Charter implementation

72. Under Article 4.6, how and when consultation is carried out must be such that local authorities have a genuine opportunity to exert an influence on decisions and planning. Meeting the requirement to consult local authorities "in due time and in an appropriate way" therefore partly depends on whether and to what extent consultation is put on a formal footing.

73. It is interesting to note, on the basis of the experts' replies, that in countries where the prevailing principle is formal consultation the obligation to consult local authorities "in due time and in an appropriate way" is, in general, complied with. In Armenia, Croatia, Georgia, Turkey and Ukraine, the lack of consultation on transfer of responsibilities, the level of funding these require and the financial provision made in the national budget illustrates the limitations of the consultation procedure and the weaknesses of the system of local self-government.

74. It should also be pointed out that there is an increasing tendency for central bodies to consult local authorities appropriately in some central and east-European countries (Bulgaria, Latvia, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Romania, the Slovak Republic, Slovenia) as part of consolidating democratic change. However, in Azerbaijan, Croatia, Georgia and Hungary there is

⁵ No details on this matter were given by the experts of Armenia, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Hungary or the United Kingdom.

still a long way to go before consultation of local authorities takes place "in due time and in an appropriate way".

75. Except in Austria and Hungary, the concept of "appropriate consultation" has not yet given rise to particular case-law. Nonetheless, it should be borne in mind that in several countries (for example Spain, France and Portugal) there is extensive case-law on the general legal effects of administrative and legislative non-consultation⁶.

76. In Austria the law on financial equalisation was ruled to be unconstitutional because there had been no prior agreement of local authorities. In Hungary, the constitutional court held that if a compulsory part of the procedure for approving legislation (for example, consultation of local authorities) was omitted the measures concerned were null and void.

77. In the great majority of countries, the mechanisms for consulting local authorities are based on legal procedures or on customary practice that is well established in the democratic and political relationship between the state and municipalities. However, the process is almost always a mechanism for exchange of views and information between central government and local authorities, rarely taking the form of political negotiation. This is the case only in the very few countries where local authorities have a dominant position in the administrative system.

78. A country's consultation arrangements will often vary according to the subject matter. Specific consultation procedures are prescribed mainly for local-authority boundary change and setting up new municipalities (Azerbaijan, Cyprus, Turkey, the United Kingdom); local finance (Luxembourg, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Portugal, Romania, the United Kingdom); environment and town planning (Portugal, Spain) and major investment projects and setting up industrial estates (the Slovak Republic).

VII.2. Standing consultation bodies

79. In principle, consultation of local authorities is carried out by the central or devolved departments of the ministries responsible for the matters in question, which seek the views of the local-authority associations or the individual authority. However, in several countries consultation takes place through a standing body on which local authorities are represented:

80. **Austria:** the advisory committee on financial matters, made up of representatives of the federal government (3), the *Land* government (3) and associations of municipalities and towns (1 each); the Austrian conference on regional planning, made up of representatives of the regions; joint committees, with municipal representatives, for defence and civil-protection matters.

81. **Azerbaijan:** the parliamentary standing committee on local and regional affairs and the municipal methodology centre, which is part of the Ministry of Justice.

82. **Estonia:** the municipalisation committee, made up of representatives of several ministries and associations of local authorities, on finance, education, social and health matters.

83. **Spain:** at national level, the national committee on local government, consisting of 10 representatives of local authorities and 10 representatives of the state; at regional level, the council

⁶ Portugal's new labour code was recently ruled unconstitutional on the ground of failure to consult the trade unions.

on local co-operation (Autonomous Region of Murcia), the committee of local authorities (Catalonia) and the local council (Aragon).

84. **Finland:** the advisory council on municipal finance and administration, consisting of 10 to 14 members, with joint representation of local authorities and central government.

85. **Georgia:** the state chancellery's local government and regional policy department is to increase consultation, but represents the interests of central government only.

86. **Luxembourg:** the council on local funding, chaired by the internal affairs minister and with joint representation of central government and municipalities.

87. **"The former Yugoslav Republic of Macedonia":** the decentralisation co-ordination council, consisting of 17 members, 14 of whom represent state secretaries. The other three members represent the national association of local authorities, the European integration sector and the legislation secretariat. The Trilateral Committee, consisting of three members representing the government, the national association of local authorities and the civil service agency, deals with the co-ordination and consultation of local authorities on training for public servants.

88. **United Kingdom:** the Welsh Partnership Council, consisting of members of the Welsh National Assembly and members of Welsh local authorities, with consultation and advisory functions in local-government matters.

89. **Romania:** the interministerial committee on relations with public administration, chaired by the prime minister and comprising the minister for administration and internal affairs, the deputy minister for public administration, the finance minister and the minister co-ordinating the government general secretariat. Three representatives of the federation of local authorities and five representatives of the national union of Romanian district councils take part in the committee and have permanent guest status.

90. **Slovak Republic:** There are several councils on which local and regional authorities are represented: the governmental council for public administration, the governmental council for regional policy, the governmental council for sustainable development and the governmental council for legislation.