

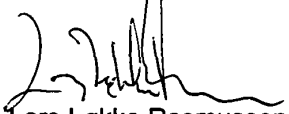

Folketingets Kommunaludvalg

Dato: **- 5 OKT. 2004**
Kontor: 1.k.kt.
J.nr.: 2004-2060-3
Sagsbeh.: jro

. / . Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer Indenrigs- og Sundhedsministeriets notat af 27. september 2004 vedrørende strukturreformens forhold til internationale regler om lokalt selvstyre.

Notatet er forelagt Justitsministeriet og Udenrigsministeriet, der har tilkendegivet at kunne tilslutte sig notatets konklusion.

Med venlig hilsen


Lars Løkke Rasmussen / 
Christian Schønau

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 27. september 2004

Kontor: 1.k.kt.

J.nr.: 2004-2060-3

Sagsbeh.: jro

Notat om forholdet mellem regeringens aftale med Dansk Folkeparti om en strukturreform og Europarådets konvention om lokalt selvstyre

1. Baggrund

I forbindelse med den offentlige debat om regeringens aftale med Dansk Folkeparti om en strukturreform har der i forskellige sammenhænge været rejst spørgsmål om – og til dels kritik af – reformen i relation til Europarådets konvention af 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre.

Det er ministeriets opfattelse, at aftalen om en strukturreform og udmøntningen heraf ikke vil være i strid med Europarådets konvention om lokalt selvstyre.

2. Konventionens formål

Af konventionens præambel fremgår bl.a., at de lokale myndigheder er en af de vigtigste grundpiller i ethvert demokratisk styre, og at det er på lokalt plan, at borgernes ret til at deltage i varetagelsen af offentlige anliggender kan udøves på den mest direkte måde. Desuden fremgår det, at tilstedeværelsen af lokale myndigheder med reelt ansvar kan skabe en forvaltning, som er både effektiv og tæt på borgerne. Endvidere fremgår det, at beskyttelsen og styrkelsen af lokalt selvstyre i de forskellige europæiske lande er et vigtigt bidrag til opbygningen af et Europa grundlagt på principperne om demokrati og decentralisering af beføjelser, og at dette forudsætter eksistensen af lokale myndigheder, der har demokratisk valgte besluttede organer og en udstrakt grad af selvbestemmelse med hensyn til deres opgaver, de måder, på hvilke opgaverne varetages, og de midler, der er nødvendige for deres udførelse.

Endvidere fremgår det af Europarådets uddybende rapport om konventionen, at formålet med konventionen ved vedtagelsen var at rette op på mangelen på europæiske standarder for vurdering og sikring af rettighederne for de lokale myndigheder, der er tættest på borgerne, og at give borgerne mulighed for at deltage effektivt i de beslutninger, som påvirker deres hverdag.

Det overordnede formål med konventionen er således efter ministeriets opfattelse at sikre og styrke et selvstændigt, effektivt og borgernært lokalt forvaltningsniveau i medlemslandene.

Med aftalen om en strukturreform og udmøntningen heraf dannes en ny offentlig sektor, hvor kommuner, regioner og stat har hver sin opgavemæssige identitet. Staten fastlægger de overordnede rammer. Fem nye regioner får ansvaret for sundhedsvæsenet, bliver dynamo for den regionale udvikling og får ansvaret for at løse visse driftsopgaver. Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor.

Kommunerne får i medfør af aftalen om en strukturreform og udmøntningen heraf ansvaret for at løse langt de fleste velfærdsopgaver. Der overføres således en række opgaver fra amtskommunerne til kommunerne, som i forbindelse med reformen bliver større og dermed opnår større faglig bæredygtighed og bliver i stand til at løse flere typer af opgaver. Med dannelsen af nye stærke kommuner skabes der endvidere grobund for at give disse en større rolle i forhold til den lokale egns udvikling.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at aftalen om en strukturreform fuldt ud lever op til konventionens overordnede formål.

3. Særlige overvejelser

3.1. Fremtidige regioners status i forhold til konventionen

3.1.1. Konventionens artikel 13 har følgende ordlyd: *"De principper for lokalt selvstyre, der er indeholdt i denne konvention, finder anvendelse på alle typer af lokale myndigheder inden for den pågældende parts territorium. Hver part kan dog ved deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet angive, hvilke typer af lokale eller regionale myndigheder den ønsker omfattet af eller undtaget fra denne konventions anvendelsesområde. Den kan også inddrage yderligere typer af lokale eller regionale myndigheder under konventionen ved efterfølgende meddelelse til Europarådets Generalsekretær."*

Det følger således af konventionens artikel 13, at de enkelte medlemslande er tildelt en ret til – i lyset af deres respektive strukturer – selv at angive, hvilke lokale og regionale myndigheder medlemslandene ønsker omfattet af eller undtaget fra konventionens anvendelsesområde.

I forbindelse med ratifikationen af konventionen i 1988 afgav Danmark en erklæring om, at konventionen omfatter kommuner og amtskommuner i Danmark (bortset fra Hovedstadsrådet). Konventionen gælder altså for Danmarks vedkommende for myndigheder med en bred vifte af opgaver, som der skal prioriteres imellem, som er valgt ved direkte valg, og som har direkte skatteudskrivningsret. Det var disse myndigheder, Danmark i forbindelse med ratifikationen af konventionen valgte at lade være omfattet af konventionens regler.

Det bemærkes i den forbindelse, at kommuner og amtskommuner i Danmark i mange henseender har været ligestillet, herunder for så vidt angår styrelsesretlige forhold, jf. § 1, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003. Det har således været

naturligt også i relation til konventionen at sidestille kommuner og amtskommuner.

Erklæringen afspejler den forvaltningsstruktur, Danmark havde på tidspunktet for afgivelsen, og indebærer efter ministeriets opfattelse ikke, at Danmark er forpligtet til at opretholde den pågældende struktur og herunder opretholde amtskommunerne.

De regioner, der som følge af den indgåede aftale om en strukturreform skal oprettes, er ikke amtskommuner og kan ikke sidestilles med disse.

Ikke blot vil de fem nye regioner være væsentligt større end de nuværende amtskommuner. Regionernes rolle vil også være forskellig fra amtskommunernes og kommunernes. Regionerne er særlige myndigheder etableret på regionalt niveau med henblik på at varetage en begrænset vifte af opgaver, som det vurderes kræver et bredt befolkningsmæssigt underlag. Regionerne skal således varetage opgaver på sundhedsområdet og et antal mindre områder, der er nærmere opregnet i aftalen om en strukturreform. For at finansiere netop disse opgaver er der etableret et finansieringssystem, der adskiller sig fra det, der gælder for kommunerne og de nuværende amtskommuner.

Regionerne vil på denne baggrund ikke være omfattet af den danske erklæring om, hvilke myndigheder konventionen gælder for.

3.1.2. Det følger endvidere af konventionens artikel 13, at konventionens principper for lokalt selvstyre finder anvendelse på alle typer af lokale myndigheder i medlemslandene.

Af Europarådets uddybende rapport om konventionen fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen:

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

Det fremgår således af bestemmelsens ordlyd, at konventionen omfatter alle kategorier af lokale myndigheder i medlemslandene. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse omfatter udtrykket "lokale myndigheder" ikke regionale myndigheder. Det i bestemmelsen anførte om, at medlemslandene kan angive, hvilke typer af lokale og regionale myndigheder der skal være omfattet af konventionen, viser efter ministeriets opfattelse, at der er tale om to forskellige typer af myndigheder.

Af konventionens præambel fremgår det bl.a., at medlemslandene har undertegnet konventionen i den overbevisning, at tilstedeværelsen af lokale myndigheder med reelt ansvar kan skabe en forvaltning, som er både effektiv og tæt på borgeren. Også denne passus viser efter ministeriets opfattelse, at konventionen er tænkt anvendt på lokale myndigheder, som er tæt på borgerne. Der henvises i det hele til notatets afsnit 2 om konventionens formål, som aftalen om en strukturreform fuldt ud lever op til.

Det forhold, at det af Europarådets uddybende rapport fremgår, at konventionen om muligt vil kunne anvendes på regionale myndigheder, hvor disse eksisterer, skal efter ministeriets opfattelse forstås som en henvisning til, at medlemsstaterne efter artikel 13 kan angive, hvilke regionale myndigheder medlemslandene ønsker omfattet af eller undtaget fra konventionens anvendelsesområde.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at konventionen gælder for alle former for lokale myndigheder, men alene for regionale myndigheder, hvis de enkelte medlemslande har truffet beslutning herom.

Det er i den forbindelse ministeriets holdning, at de kommende regioner ikke er omfattet af konventionen, og at det vil være i overensstemmelse med konventionen, at Danmark i forbindelse med en kommende strukturreform undlader at beslutte, at regioner skal være omfattet af konventionens bestemmelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i Europarådets regi i flere år har været arbejdet på udarbejdelsen af en rekommandation eller konvention om regionalt selvstyre – som en pendant til konventionen om det lokale selvstyre. I de udkast til rekommandation og konvention, der foreligger på nuværende tidspunkt, er regionale myndigheder defineret som territoriale myndigheder mellem den centrale regering og de lokale myndigheder ("*regional authorities are territorial authorities between central government and local authorities*").

Efter ministeriets opfattelse viser dette arbejde en anerkendelse af behovet for et dokument, der omhandler selvstyre på regionalt niveau.

3.1.3. Det kan endvidere anføres, at selvom konventionen om lokalt selvstyre må betragtes som omfattende de fremtidige regioner, vil konventionens bestemmelser være opfyldt.

Det har været gjort gældende, at regionerne ikke opfylder bestemmelsen i konventionens artikel 9, stk. 3.

Konventionens artikel 9, stk. 3, har følgende ordlyd: "*I det mindste en del af lokale myndigheders økonomiske midler skal hidrøre fra lokale skatter og afgifter, hvis størrelse de har beføjelse til at fastsætte inden for lovens rammer.*"

Af Europarådets uddybende rapport fremgår følgende om bestemmelsen:

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

I rapporten er det således anført, at det er en fundamental opgave for lokalpolitikere at foretage en afvejning mellem på den ene side udbyttet af evt. ydelser og på den anden side udgifterne hertil for de lokale skatteydere eller brugere. Det er endvidere anført, at det er accepteret, at central eller regional lovgivning kan sætte grænser for lokale myndigheders adgang til skatteopkrævning. Disse grænser må imidlertid ikke forhindre en effektiv udøvelse af lokal ansvarlighed.

Den finansiering af regionerne, der er fastlagt i aftalen om en strukturreform, indebærer, at regionerne modtager dels bloktilskud fra staten, dels et statsligt, aktivitetsbestemt tilskud og dels opkræver bidrag fra kommunerne i de enkelte regioner.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at bestemmelsen i konventionens artikel 9, stk. 3, er opfyldt for så vidt angår de nye regioner.

3.2. Ændringer i kommunernes geografiske områder, herunder krav om folkeafstemninger

Det har været anført, at bestemmelsen i konventionens artikel 5 medfører, at der skal afholdes folkeafstemning i alle kommuner, der bliver berørt af grænseændringer i forbindelse med kommunesammenlægninger.

Konventionens artikel 5 har følgende ordlyd: *"Ændringer i lokale myndigheders geografiske områder må ikke foretages, uden at de lokale samfund, som ændringerne vedrører, forinden har været rådspurgt, eventuelt ved folkeafstemning, såfremt der er adgang hertil ifølge lov"*.

I Europarådets uddybende rapport er der om bestemmelsen anført følgende:

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

Det er således bl.a. anført, at såfremt der ikke i lovgivningen i de enkelte lande er krav om afholdelse af folkeafstemning, kan inddragelsen af de

lokale samfund ske på anden vis. I rapporten er det endvidere forudsat, at inddragelsen kan ske såvel direkte som indirekte (via kommunale sammenslutninger). Der er derfor ikke i konventionen krav om, at der forud for grænseændringer foranstalles folkeafstemninger, eller at borgerne på anden måde inddrages direkte i forhold til beslutningsprocessen.

Det bemærkes, at Europarådets Styrekomité for Lokalt og Regionalt Demokrati (CDLR) har udarbejdet et udkast til en rekommandation om fremgangsmåder i forbindelse med grænseændringer og/eller ændringer af den lokale og regionale myndighedsstruktur. I det udkast til rekommandation, som CDLR i maj 2004 besluttede at videresende til Europarådets Ministerkomité, er det anført, at en beslutning om at foretage de nævnte ændringer skal tages på det højeste institutionelle niveau efter inddragelse af de involverede institutioner, og at beslutningen kan blive påvirket af eller afsluttet med en folkeafstemning, såfremt dette er tilladt i lovgivningen. Der er således heller ikke med den nævnte rekommandation lagt op til et krav om, at der skal afholdes folkeafstemning forud for en grænseændring. Udkastet forventes behandlet af Ministerkomitéen i september 2004.

Det bemærkes i den forbindelse, at landets kommuner har været og bliver inddraget i strukturprocessen – direkte såvel som indirekte ved høring af KL.

Indenrigs- og sundhedsministeren har således i et brev til samtlige landets kommunalbestyrelser anmodet om tilbagemeldinger om, hvordan den – for varetagelsen af de opgaver, kommunerne bliver tillagt – nødvendige bæredygtighed ønskes opnået. Herunder har ministeren anmodet kommunalbestyrelsen i kommuner med mindre end ca. 20.000 indbyggere om tilbagemelding om, hvilken kommunesammenlægning de ønsker at indgå i, eller — hvilken aftale om forpligtende kommunalt samarbejde, de har indgået.

Lovforslaget, der bemyndiger indenrigs- og sundhedsministeren til at foretage en revision af den kommunale inddeling, herunder ved kommunesammenlægninger, vil endvidere blive sendt i høring hos KL.

Endelig fremgår det af aftalen om en strukturreform, at kommunesammenlægninger som udgangspunkt vil blive gennemført i overensstemmelse med ønskerne hos kommunalbestyrelserne i de berørte kommuner. Ingen kommuner vil blive sammenlagt imod ønskerne hos kommunalbestyrelserne i de berørte kommuner, uden at det har været drøftet med de involverede kommunalbestyrelser.

Den konkrete udmøntning af strukturreformen vil således ikke være i strid med konventionens artikel 5.

3.3. Ændringer i opgavefordelingen mellem myndighedsniveauer

3.3.1. Henlæggelse af opgaver til staten

Det har været fremhævet, at det vil være i strid med konventionens artikel 4, stk. 3, i forbindelse med strukturreformen at henlægge visse opgaver, som hidtil har været varetaget i kommunerne og amtskommunerne, til staten.

Konventionens artikel 4, stk. 3, har følgende ordlyd: *"Offentlige opgaver skal i almindelighed varetages fortrinsvis af de myndigheder, som er nærmest borgeren. Henlæggelse af opgaver til en anden myndighed må være begrundet i opgavens omfang og art og i krav til effektivitet og økonomi."*

Af Europarådets uddybende rapport om konventionen fremgår følgende:

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

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

Bestemmelsen forudsætter således bl.a., at opgaver generelt set bør varetages af det mest lokale myndighedsniveau. Imidlertid kan en opgaves omfang eller art gøre det nødvendigt at placere opgaven hos en myndighed, der dækker et større geografisk område, ligesom væsentlige hensyn til effektivitet eller økonomi kan legitimere en sådan placering.

Endvidere kræves det ikke i medfør af bestemmelsen, at der sker en systematisk decentralisering af opgaver til lokale myndigheder, som på grund af deres art eller omfang kun kan varetage begrænsede opgaver.

Den anførte bestemmelse i konventionen er således ikke til hinder for, at varetagelsen af visse opgaver, der hidtil har været varetaget af kommunerne og amtskommunerne, i forbindelse med en ny struktur placeres i staten.

3.3.2. Konsultation af kommuner

Det har været anført, at bestemmelsen i konventionens artikel 4, stk. 6, er til hinder for, at der gennemføres ændringer i den kommunale opgavevaretagelse uden forudgående direkte konsultation af hver enkelt kommune.

Konventionens artikel 4, stk. 6, har følgende ordlyd: *"Lokale myndigheder skal så vidt muligt rådspørges i rette tid og på hensigtsmæssig måde i planlægnings- og beslutningsprocessen vedrørende alle anliggender, der angår dem direkte."*

Af Europarådets uddybende rapport om konventionen fremgår følgende om bestemmelsen:

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

Det er altså udtrykkeligt anført i rapporten, at inddragelse af de lokale myndigheder skal ske enten ved direkte konsultation af den eller de berørte myndigheder eller ved konsultation af disses sammenslutninger.

Dette betyder, at det ikke er i strid med konventionens artikel 4, stk. 6, at kommuner og amtskommuner inddrages i de kommende strukturændringer gennem høring m.v. af de kommunale parter.

3.4. Forlængelse af funktionsperioden for kommunalbestyrelserne i de kommuner, der skal indgå i en sammenlægning

Det har været rejst som et problem i forhold til konventionens artikel 3, stk. 2, at det fremgår af aftalen om en strukturreform, at funktionsperioden for kommunalbestyrelserne i de kommuner, der skal indgå i en sammenlægning, forlænges med et år.

Der er argumenteret for, at medlemmerne af de kommunalbestyrelser, hvis funktionsperiode bliver forlænget, i den forlængede periode (2006) ikke vil være valgt og derfor vil fungere uden folkeligt mandat.

Konventionens artikel 3, stk. 2, har følgende ordlyd: *"Denne ret skal udøves af råd eller forsamlinger, sammensat af medlemmer, som vælges frit ved hemmelig afstemning på grundlag af direkte, lige og almindelig stemmeafgivning og som kan have udøvende organer, der er ansvarlige over for dem. Denne bestemmelse skal ikke på nogen måde begrænse mulighederne for borgermøder, folkeafstemninger eller anden form for direkte borgerdeltagelse, hvor der er adgang hertil ifølge lov."*

I den uddybende rapport er om bestemmelsen anført følgende:

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

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

Bestemmelsen indeholder ikke en maksimumgrænse for valgperiodens længde, men forudsætter alene, at de lokale råd sammensættes af medlemmer, som vælges frit ved hemmelig afstemning på grundlag af direkte, lige og almindelig stemmeafgivning.

Det er således ikke i strid med bestemmelsen, at funktionsperioden for kommunalbestyrelserne i de kommuner, der indgår i en sammenlægning, forlænges med et år.

3.5. Statslig styring af lokale og regionale forhold

Det har været gjort gældende, at strukturreformen indebærer elementer af statslig styring og indflydelse, der indskrænker kommunernes råderum, og at dette skulle være i strid med konventionens artikel 4, stk. 4.

Konventionens artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd: "*Beføjelser henlagt til lokale myndigheder skal normalt være fulde og udelte. De må ikke forringes eller begrænses af en anden, central eller regional, myndighed, medmindre dette er hjemlet i lovgivningen.*"

Af Europarådets uddybende rapport fremgår om bestemmelsen følgende:

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

Det fremgår således, at lokale og regionale myndigheders beføjelser som udgangspunkt skal være fulde og udelte. Dette skyldes særligt hensynet til klarhed i ansvarsfordelingen. Imidlertid anerkendes det, at der på visse områder kan være behov for, at myndighedsniveauer supplerer hinanden. I sådanne tilfælde er det vigtigt, at de centrale eller regionale myndigheders indgriben i forhold til et lavere myndighedsniveau sker i overensstemmelse med klare bestemmelser i lovgivningen.

Bestemmelsen forhindrer således ikke, at regionerne eller staten i visse tilfælde i lovgivningen tillægges funktioner, der har betydning for kommunernes udførelse af deres opgaver.

4. Konklusion:

Som beskrevet i dette notat er det ministeriets opfattelse, at aftalen om en strukturreform og udmøntningen heraf ikke vil være i strid med Europarådets konvention om lokalt selvstyre.