



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2009-09-16

Finansdepartementet

**Tilläggsprotokoll till Europakonventionen om kommunal självstyrelse om
rätten till deltagande i kommunala angelägenheter**

1. Sammanfattande bedömning

Sverige bör underteckna och ratificera Europarådets tilläggsprotokoll till konventionen om kommunal självstyrelse (SÖ 1989:34), om medborgerligt deltagande i kommunala angelägenheter. Rätten till medborgerligt deltagande är en demokratisk princip som delas av alla medlemsstater. Principen kommer till uttryck redan i preambeln till konventionen om kommunal självstyrelse, som dock inte innehåller några materiella bestämmelser om ämnet. Strävanden efter att i form av tilläggsprotokollet ge rätten till medborgerligt deltagande ett internationellt erkännande är något som Sverige bör ställa sig bakom. Det finns inga hinder för att underteckna protokollet utan svensk lag står i god överensstämmelse med de krav som uppställs. Sveriges anslutande till tilläggsprotokollet kräver inte riksdagens erkännande eftersom det inte förutsätter några lagändringar eller att nya lagregler införs, ämnet faller utanför riksdagens beslutandeområde och protokollet inte heller kan anses vara av stor vikt. Därmed bör regeringen besluta om undertecknande och ratifikation i samma beslut.

2. Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse ratificerades av Sverige den 29 augusti 1989 (SÖ 1989:34). Konventionen är ett betydelsefullt resultat av Europarådets samarbete på det kommunala området och ett led i strävanden att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Konventionen bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin och en viktig

utgångspunkt är självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i offentliga angelägenheter. I konventionen fastslås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, statlig tillsyn, ekonomiska resurser samt rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar (prop. 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse). Konventionen har ratificerats av 44 medlemsstater.

3. Tilläggsprotokollet om medborgerligt deltagande

I syfte att garantera medborgarnas rätt att delta i kommunala angelägenheter har det inom Europarådet utarbetats ett förslag om ett tilläggsprotokoll till konventionen om kommunal självstyrelse om medborgerligt deltagande. Parlamentariska församlingen och Europarådets kongress för lokala och regionala organ har båda ställt sig bakom förslaget och det antogs av Europarådets ministerkommitté den 9 september 2009. I anslutning till tilläggsprotokollet finns en förklarande rapport med en redovisning av hur arbetet med protokollet har framskridit (A), allmänna anmärkningar (B) samt kommentarer till de olika artiklarna (C) (se *bilaga*).

I tilläggsprotokollets preambel anges att målet med Europarådet är att uppnå större enhet mellan dess medlemmar i syfte att säkerställa och förverkliga de ideal och principer som är staternas gemensamma arv. Det ska beaktas att rätten att delta i offentliga angelägenheter är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater. Utvecklingen i medlemsstaterna har visat den framträdande betydelsen av denna princip för kommunalt självstyre. Det vore därför lämpligt att komplettera konventionen med bestämmelser som garanterar den rätten och det även mot bakgrund av den Europakonvention om tillgång till offentliga handlingar som antogs av ministerkommittén den 27 november 2008 och den deklarations- och handlingsplan som antogs i Warszawa den 16–17 maj 2005. Syftet med att i preambeln nämna denna konvention är att understryka det materiella samband som finns mellan medborgerligt deltagande i kommunala angelägenheter och tillgång till offentliga handlingar.

Tilläggsprotokollet innehåller 7 artiklar. I artikel 1 slås principen om rätt att delta i kommunala angelägenheter fast som en individuell rättighet och det åläggs partsstaterna en skyldighet att i ett rättsligt ramverk skapa eller upprätthålla förutsättningar för utövandet av rättigheten. I artikeln beskrivs också innebörden av den. I artikel 2 fastställs en allmän skyldighet för partsstaterna att vidta åtgärder för att medborgarna ska kunna utöva sin rättighet. I artikeln ges också exempel på vilka åtgärder, som ska vidtas. Artikel 3 och 4 tar sikte på tilläggsprotokollets

tillämpningsområde vad avser vilka myndigheter och vilka områden som ska omfattas. Artikel 5–7 innehåller bestämmelser vanliga för Europarådets fördrag om undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande, ikraftträdande, anmälningar, kommunikation och uppsägning.

4. Tilläggsprotokollets innehåll och den svenska regleringen

Article 1 – Right to participate in the affairs of a local authority

1. The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.
2. The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.
3. The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.
- 4.1. Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.
- 4.2. The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the party's international legal obligations.
- 5.1. Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the party's international legal obligations.
- 5.2. The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.
- 5.3. Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the party to comply with the requirements of its international legal obligations.

Allmänt om artikel 1

I artikel 1 fastslås en individuell rättighet för var och en att delta i kommunala angelägenheter inom respektive område. Denna rättighet innebär, enligt artikel 1 punkt 2, en rätt att försöka avgöra eller att påverka utövningen av de kommunala organens befogenheter och ansvar. Det åligger partistaterna att genom lag tillhandahålla ett rättsligt ramverk som underlättar för samtliga att utöva sin rättighet. Lagen behöver inte innehålla enhetliga åtgärder utan får föreskriva åtgärder som på grund av objektiva omständigheter skiljer sig mellan människor och/eller

kommunala myndigheter. En uttrycklig bestämmelse är inskriven för att förhindra att differentieringar leder till eller innebär diskriminering. I enlighet med parts konstitutionella och/eller internationella förpliktelser kan i lagen också särskilt föreskrivas åtgärder specifikt för väljare.

Rösträtt och valbarhet

I artikel 1 punkt 4.1. stadgas att parterna i lag ska erkänna medborgarnas rätt att, där de är bosatta, delta som väljare eller som kandidater i valet av ledamöter till fullmäktige. Denna punkt ger följaktligen parternas medborgare en garanti på internationell nivå att delta som väljare eller kandidater. Det finns ingen sådan internationell garanti föreskriven någon annanstans. Artikel 3 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna berör bara val till lagstiftande församlingar och artikel 3 punkt 2 i konventionen om kommunal självstyrelse föreskriver demokratiska val av kommunfullmäktige, men den är inte utformad som en individuell rättighet. Det bör dock noteras att artikeln inte öppnar upp för någon ovillkorlig rätt för medborgarna i partsstaterna att delta som väljare eller kandidater i valen till det kommunala organet ifråga. I själva verket får parterna fastställa villkor, formella regler, och begränsningar vid utövandet av denna rättighet. Sålunda ger punkt 4.1. möjlighet att ge rösträtt endast till personer som har medborgarskap i den partsstaten och som är i åtnjutande av den statens civila och politiska rättigheter i enlighet med de gällande nationella lagarna. Samtidigt är det upp till den tillämpningsbara vallagen i partsstaten att bestämma kriterierna för medborgarnas valbarhet till ansvarspositioner i kommunala organ.

Artikel 1 punkt 4.2. föreskriver att det i lag ska erkännas rätten också för andra personer att delta i val. I kommentaren till tilläggsprotokollet anges att den garanti på internationell nivå som ges i punkt 4.1 är begränsad till partsmedborgare bosatta inom området för det kommunala organet och innebär således inte en individuell rättighet i partsstat för icke-medborgare. Syftet med det aktuella stycket är att klargöra att tilläggsprotokollet inte motsätter sig att partsstat ger valrättigheter till andra personer, t.ex. till medborgare som inte är bosatta i kommunen eller icke-medborgare, men om partsstat väljer att bevilja en sådan rättighet krävs att det sker genom lag.

Svensk reglering

Rätt att rösta vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, har fyllt 18 år och är medborgare i Sverige, 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). Kravet att väljaren ska vara svensk medborgare är inte absolut utan rätt att rösta omfattar också de som är medborgare i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i Island och Norge. För andra utlänningar gäller ett

krav på att de har varit folkbokförda i Sverige under tre år i följd före valdagen. Villkoren för att rösta knyter nära an till villkoren för valbarhet, eftersom ledamöter och ersättare i fullmäktige ska väljas bland dem som har rösträtt, 4 kap. 5 § kommunallagen. Kommunallagens bestämmelser om vem som får rösta i val till kommunfullmäktige och valbarhet står i överensstämmelse med kraven i artikel 1. Protokollet uppställer inga krav och inte heller några hinder för att andra än svenska medborgare ska kunna ges rösträtt eller vara valbara. Det ska dock finnas stöd i lag om valrättigheter ges till andra personer än svenska medborgare, vilket kommunallagen uppfyller genom 4 kap. 2 §.

Begränsningar i rätten att delta

I artikel 1 punkt 5.1–5.3 behandlas frågan om begränsningar som kan och i vissa fall måste införas för utövandet av rätten att delta i verksamheterna i en kommun. Begränsningar av individuella rättigheter får inte vara godtyckliga. Punkt 5.1 kräver att alla formföreskrifter, villkor eller begränsningar ska vara föreskrivna i lag och vara förenligt med partsstatens internationella juridiska skyldigheter. En hänvisning till partsstats internationella juridiska förpliktelser kan egentligen anses överflödig, men dess införande ansågs lämplig för att uppmärksamma andra relevanta internationella förpliktelser, först och främst de som anges i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Punkt 5.2 kräver att stat ska fastställa regler, villkor och begränsningar som är nödvändiga för att säkerställa att den etiska integriteten och öppenheten i utövandet av de kommunala organens befogenheter och ansvar inte äventyras genom utövandet av rätten att delta. Syftet med bestämmelsen är att motverka fullständigt olämpliga åtgärder som mutor eller användning av våld eller tvångsformer av deltagande och ålägger staterna att vidta lämpliga åtgärder. Alla formföreskrifter, villkor och begränsningar som införs i detta avseende måste uppfylla den standard som anges i punkt 5.1.

Punkt 5.3 tar sikte på andra formföreskrifter, villkor eller begränsningar än dem i punkt 5.2. I punkt 5.3 ges kriterier som, utöver de under punkt 5.1, gäller för att formföreskrifter, villkor eller begränsningar ska vara acceptabla. Det föreskrivs att alla andra sådana måste vara nödvändiga för att driva en effektiv politisk demokrati, för att upprätthålla den allmänna säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller för att partsstaten ska uppfylla kraven i dess internationella juridiska skyldigheter. De tre grunder som anges är alternativa, dvs. för att en formföreskrift, villkor eller begränsning ska kunna accepteras räcker det att en dem är tillämplig.

Svensk reglering

De enda krav som kan sägas begränsa rätten till medborgerligt deltagande i svensk rätt är 18-årsgränsen och kravet på folkbokföring i kommunen för att man ska kunna rösta och vara valbar i val till kommunfullmäktige. Det krav som finns om svenskt medborgarskap är inte undantagslöst utan även utländska medborgare ges, under vissa förutsättningar enligt ovan, möjlighet att delta i val. I övrigt finns inga begränsningar.

Article 2 – Implementing measures for the right to participate

1. The parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.
2. These measures for the exercise of the right to participate shall include:
 - i. empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;
 - ii. securing the establishment of:
 - a. procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;
 - b. procedures for access, in accordance with the party's constitutional order and international legal obligations, to official documents held by local authorities;
 - c. measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and
 - d. mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;
 - iii. encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.
3. The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.
4. In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way.

Allmänt om artikel 2

I artikel 2 fastställs en allmän skyldighet för parterna att vidta alla de åtgärder som krävs för att ge verkan åt rätten att delta i kommunala angelägenheter. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, åtgärder i nationell rätt. Vilka åtgärder som ska vidtas preciseras i artikeln, men listan är inte uttömmande utan består endast av exempel. De åtgärder som partsstaterna vidtar ska ge de lokala myndigheterna förutsättningar att möjliggöra, främja och underlätta utövandet av rätten att medverka i kommunala angelägenheter. Det föreskrivs således inte någon skyldighet

för staten att införa tvingande lagstiftning utan endast att förse den lokala nivån med möjligheter att agera.

Åtgärderna ska säkerställa att det inrättas förfaranden för att engagera människor, ges tillgång till offentliga handlingar, åtgärder för att tillgodose behoven hos grupper av personer som står inför särskilda hinder att delta, mekanismer och förfaranden för att hantera och reagera på klagomål och förslag på hur lokala myndigheter och lokala offentliga tjänster fungerar och främja användningen av informations- och kommunikationsteknik för främjandet och utövandet av rätten att medverka. Förfaranden, åtgärder och mekanismer kan vara olika för olika kategorier av lokala myndigheter, med hänsyn till sin storlek och kompetens. Bestämmelsen motsvarar, när det gäller möjligheten att differentiera mellan olika kategorier av lokala myndigheter, artikel 1 punkt 3.

I planerings- och beslutsfattandeprocesser om åtgärder som ska vidtas för att genomföra rätten att medverka i verksamheterna i en kommun, ska kommuner höras så mycket som möjligt i tid och på lämpligt sätt. Denna punkt säkerställer ett lämpligt samråd med lokala myndigheter i planerings- och beslutsprocesser som rör rättsliga och andra åtgärder för genomförandet.

Förfaranden för att engagera människor

De åtgärder partsstaterna vidtar för att ge verkan åt rätten att delta ska bl.a. säkerställa att det inrättas förfaranden för att engagera människor. Exempel på förfaranden som anges i tilläggsprotokollet är rådgivande processer, lokala folkomröstningar och petitioner. I de fall det rör stora kommuner, till yta eller till antal kommuninnevånare, ska processer för att involvera människor ske med åtgärder på lokal nivå. Det finns många exempel i svensk rätt på förfaranden som är avsedda att engagera människor lokalt. Här nedan följer ett urval av exempel på åtgärder i svensk lag som får anses bidra till att människors möjligheter att delta i kommunala angelägenheter ökar.

Offentliga sammanträden

En förutsättning för att stimulera till engagemang och delaktighet är att det kommunala beslutsförfarandet görs tillgängligt för allmänheten. Det i 5 kap. 8–11 §§ kommunallagen reglerade kungörelseförfarandet bör ses som ett led i detta. Eftersom det ska anges i kungörelsen vilka ärenden som ska tas upp på fullmäktiges sammanträde och tid och plats ska annonseras i ortstidning är det enkelt för invånarna att ta del av vilka beslut som ska fattas i deras kommun. Till detta kommer att fullmäktiges sammanträden som huvudregel är offentliga, 5 kap. 38 § kommunallagen. Det finns också en möjlighet för de kommunala nämnderna att besluta

om offentliga nämndsammanträden om fullmäktige har medgett det, 6 kap. 19 a § kommunallagen.

Medborgarförslag

Förutsatt att fullmäktige har beslutat det får kommunmedlemmarna väcka s.k. medborgarförslag i fullmäktige, Enligt 5 kap. 23 § 5 kommunallagen får ärenden väckas av den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Sedan bestämmelsen om medborgarförslag infördes har cirka två tredjedelar av alla kommuner och en tredjedel av alla landsting infört förslagsrätten (prop. 2006/07:24 Förenklad hantering av medborgarförslag, s. 7). Möjligheten att väcka medborgarförslag tillkommer också i kommunen folkbokförda barn och ungdomar, liksom utländska personer, som ännu inte fått kommunal rösträtt eftersom det räcker med att man är folkbokförd i kommunen. Den eller de som har väckt ett ärende genom medborgarförslag kan, om fullmäktige medgett och om nämnd beslutar det, få närvara och delta i överläggningen när nämnden behandlar ärendet, 6 kap. 19 a § kommunallagen.

Folkomröstningar

Som ett led i beredningen av ett ärende kan fullmäktige besluta att det ska inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något annat liknande förfarande, 5 kap. 34 § kommunallagen. Ett initiativ till folkomröstning kan också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna, 5 kap. 23 § kommunallagen. Regeringen har anfört att folkomröstningar kan bidra till att vitalisera den lokala demokratin genom att enskilda medborgare ges en möjlighet till påverkan och ökat ansvarstagande och att folkomröstningar är ett bra sätt att öka medlemmarnas intresse och engagemang i olika samhällsfrågor (prop. 1993/94:188 Lokal demokrati s. 49 f.).

Samrådsförfaranden

Det kan också vara föreskrivet i svensk lag att enskild ska höras eller beredas tillfälle till samråd innan ett beslut ska fattas. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas 5 kap. 20 § plan- och bygglagen (1987:10) och 15 kap. 13 § miljöbalken, vilka avser förslag till detaljplan respektive förslag till renhållningsordning. Enligt dessa bestämmelser ska sakägare och andra intressenter respektive fastighetsinnehavare beredas tillfälle till samråd innan detaljplanen antas eller renhållningsordningen fastställs.

Brukarinflytande

Med brukare avses en medborgare som mera varaktigt använder en offentlig tjänst, t.ex. en förskola. Olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i den kommunala verksamheten under senare år. Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen kan en nämnd inom vissa gränser delegera beslutanderätt till anställda. Det finns en möjlighet för nämnden att föreskriva att, innan den anställde fattar ett beslut, ska denne höra brukarna, 6 kap. 38 § kommunallagen. Nämnden har, enligt samma stadgande, även en möjlighet att föreskriva att den anställde får fatta beslut endast under förutsättningen att brukarna tillstyrker beslutet. Detta stadgande ger dock inte utrymme för att delegera någon beslutanderätt direkt till brukarna. Deras möjlighet att påverka ett sådant beslut är således endast indirekt. Inom vissa områden finns särskilda författningsregler om brukarinflytande. Inom skolväsendet förekommer s.k. elevinflytande och enligt 6 kap. 36 § plan- och bygglagen ska sakägare och vissa andra berörda beredas tillfälle till samråd innan kommunen beslutar att ta ut gatukostnadsavgifter. Många kommuner ser också ett vidgat brukarinflytande som ett viktigt instrument för att öka medborgarnas deltagande i politiken.

Självförvaltningsorgan

Genom ändringar i kommunallagen 1994 har kommuner och landsting givits möjlighet att inrätta s.k. självförvaltningsorgan inom alla kommunala områden om inte annat följer av lag eller annan författning. Ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädare för brukarna och de anställda vid en institution. Brukarna kan således även utöva ett visst inflytande genom ett självförvaltningsorgan. Under vissa förutsättningar kan en nämnd uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis ombesörja driften av en anläggning eller en institution.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Bland exemplen på de åtgärder som partsstaterna ska vidta för att ge verkan åt rätten att delta i kommunala åtgärder anges att åtkomsten till offentliga handlingar ska säkerställas. I Sverige är rätten till allmänna handlingar grundlagsskyddad genom 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Varje svensk medborgare och också utlänningar har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheter, 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 §. Rätten kan bara begränsas genom lag om det är påkallat med hänsyn till särskilda intressen. Utlämnandet av handlingen ska som huvudregel ske genast, sökanden har rätt att vara anonym och behöver i princip inte förklara varför han eller hon vill ta del av handlingen och kan även få en rättslig prövning av ett avslagsbeslut.

I enlighet med tilläggsprotokollets krav på "procedures for access ... to official documents held by local authorities" har Sverige ett väl utvecklat system för att säkerställa att rätten till allmänna handlingar tryggas, främst genom bestämmelser som avser hantering av allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I andra avdelningen finns regler som avser att underlätta sökandet efter allmänna handlingar m.m., (4 kap.), registrering av allmänna handlingar och sekretessmarkering (5 kap.), och utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande, m.m. (6 kap.). Även arkivlagen (1990:782) har en viktig funktion i sammanhanget.

En förutsättning för att kunna ta del av allmänna handlingar är att myndigheterna är tillgängliga för besök eller telefonsamtal. I 5 § förvaltningslagen (1986:223) finns därför en bestämmelse som är avsedd att garantera att det är möjligt för medborgarna att genom besök, telefonsamtal, telefax eller elektronisk post begära att få ut allmänna handlingar.

Åtgärder för särskilda grupper

Det finns flera grupper av människor som av olika anledningar står inför särskilda hinder att delta i kommunala angelägenheter. Enligt tilläggsprotokollet ska partsstaterna tillgodose behoven hos dessa grupper. Kommunallagen innehåller flera bestämmelser som är avsedda att underlätta för förtroendevalda generellt. Som exempel kan nämnas 4 kap. 11 § som ger förtroendevalda rätt till ledighet från sina anställningar för att delta i möten i kommunala organ och 4 kap. 12 § som ger rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Förutom dessa generella bestämmelser finns det också särskilda förmåner för förtroendevalda med funktionshinder och förtroendevalda med barn, 4 kap. 12 a och 12 b §§. Dessa paragrafer innebär att förtroendevalda med barn respektive med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader och för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Dessutom ska kommuner och landsting verka för att förtroendevalda med funktionshinder ska kunna delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda, 4 kap. 33 §.

Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken ska, senast år 2010, lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga för personer med funktionshinder. Regeringen har uttryckt det som angeläget att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet (prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet, s. 69 ff.).

I sammanhanget kan också noteras att många kommuner försöker göra information på sina webbplatser tillgänglig för grupper av

kommuninvånare som av olika skäl kan ha svårt att tillgodogöra sig innehållet. Som exempel kan nämnas att nästan alla kommuner har informationen på engelska och i många fall även på andra språk. På en del kommuners webbplatser finns också möjlighet att lyssna på informationen eller få texten i en mer lättläst version.

Hantering av klagomål och förslag

Partsstaterna ska se till att det finns mekanismer och förfaranden för att hantera och reagera på klagomål och förslag på hur lokala myndigheter och lokala offentliga tjänster fungerar. Hantering av klagomål och förslag sammanfaller med en del förfaranden som har berörts ovan, bl.a. medborgarförslag. För att rätten att väcka medborgarförslag ska få genomslag i kommunerna är själva hanteringen av väckta förslag kringgärdad av formella bestämmelser i kommunallagen. Enligt 5 kap. 25 § ska alla ärenden som väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 §, däribland medborgarförslagsärenden, också beslutas av fullmäktige. Det innebär att fullmäktige måste fatta ett formellt beslut i samtliga ärenden som väckts genom medborgarförslag. Vissa förslag är dock av den karaktären att de kan överlåtas till nämnd att besluta om, 5 kap. 25 §. En nämnd är dock förhindrad att delegera ärendet vidare, eftersom det är viktigt att medborgarförslag blir föremål för ett politiskt avgörande. Dessa ärenden ska således alltid avgöras av någon del av den kommunala förtroendemannaorganisationen, dvs. av fullmäktige, styrelsen eller en nämnd (prop. 2006/07:24 Förenklad hantering av medborgarförslag, s. 12). Innan ett ärende avgörs av fullmäktige ska det ha beretts av en nämnd eller en fullmäktigberedning. Medborgarförslagsärenden bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år från det att ärendet väcktes i fullmäktige. Samma sak gäller oberoende av om ärendet avgörs i styrelsen eller i en nämnd. Om inte beredningen kan avslutas inom den föreskrivna tiden om ett år ska detta meddelas fullmäktige som då får avskriva ärendet från vidare handläggning, 5 kap. 33 §.

Andra bestämmelser som, vid sidan om medborgarförslag, kan vara av betydelse för myndigheters hantering av klagomål och förslag bör nämnas 4 och 5 §§ i förvaltningslagen. Ett av lagens syfte är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Myndigheterna har därför en serviceskyldighet gentemot enskilda. Det innebär att varje myndighet i lämplig utsträckning ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt och om någon av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. Myndigheterna är, som nämns ovan, också skyldiga att ta emot besök och telefonsamtal. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över bestämmelserna i förvaltningslagen. Enligt direktiven ska i utredningen

beaktas om service- och samverkansskyldigheten kan utvecklas ytterligare för att stärka medborgarnas ställning i deras förhållande till myndigheterna. Utredningen ska vara färdig den 31 mars 2010 (dir. 2008:36 En ny förvaltningslag).

Informations- och kommunikationsteknik

Som sista exempel på vilka åtgärder partsstaterna ska vidta i syfte att ge verkan åt rätten att delta i kommunala angelägenheter anges att de kommunala organen ska främjas att använda informations- och kommunikationsteknik. Förutom 5 § förvaltningslagen, som föreskriver en skyldighet för myndigheter att vara tillgängliga via elektroniska brevlådor, finns inga särskilda bestämmelser inom området. I den utredning som nämns ovan ska visserligen utredaren göra förvaltningslagen mer anpassad till en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning, men eftersom lagen främst avser ärendehandläggning får den en mer begränsad betydelse i sammanhanget. Det kan emellertid konstateras att det inte förekommer några kända hinder i lagstiftningen för att kommunala organ ska kunna använda ny teknik inom information och kommunikation. Tvärtom får regeringen anses uppmuntra moderna informations- och kommunikationslösningar som ett led i främjandet av medborgarnas deltagande i den politiska processen. Regeringen har t.ex. övervägt möjligheten att i lag föreskriva en skyldighet för myndigheter att, med vissa undantag, lämna ut allmänna handlingar på elektronisk väg (lagrådsremiss Offentlighetsprincipen och informationstekniken, 2001, s. 25 ff.). För övrigt kan nämnas att de allra flesta, om inte alla, kommuner idag använder webbplatser på internet både som ett medel att nå ut med information och som ett medel för medborgarna att komma i kontakt med de kommunala organ.

Samråd med lokala myndigheter i planerings- och beslutsprocesser

Artikel 4 punkt 6 i konventionen om kommunal självstyrelse innehåller krav på att kommunerna, i den mån det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocesser i alla frågor som direkt berör dem. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska sammanslutningar och enskilda ges möjlighet att yttra sig. Vår svenska förvaltningstradition bygger på att kommuner ska rådfrågas och de är också remissinstanser. Det finns dock skäl, enligt grundlagsutredningen, att förtydliga bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen så att det klart framgår att remissförfarandet också omfattar kommunerna (SOU 2008:125 s. 542). Det svenska rättssystemet uppfyller dock redan idag kravet på att kommunerna ska beredas tillfälle att yttra sig i frågor som berör dem. Kravet i artikel 2 punkt 4 tilläggsprotokollet om att kommuner ska höras får därför anses väl tillgodosett i Sverige.

Article 3 – Authorities to which the Protocol applies

This Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the party. However, each state may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Protocol or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Protocol by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Artikel 3 och 4

Artiklarna 3 och 4 tillåter att val kan göras inom ramen för tillämpningen av tilläggsprotokollet, både när det gäller vilka myndigheter som ska omfattas och i fråga om territorium. Identiska bestämmelser finns i själva konventionen. Artiklarna möjliggör för stater att tillämpa dess bestämmelser även för lokala myndigheter som inte omfattas av stadgan. Tilläggsprotokollet bör gälla också landsting eftersom det i artikel 3 anges att protokollet är tillämpligt ”to all categories of local authorities existing within the territory”. När Sverige anslöt sig till konventionen om kommunal självstyrelse angavs i en deklaration att konventionen äger tillämpning på både kommuner och landstingskommuner (prop. 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse s. 14). ”Sweden intends to confine the scope of the Charter to the following local and regional authorities in accordance with the provisions of Article 13: municipalities (Kommuner), county councils (Landstingskommuner).”¹ Därför bör Sverige vid undertecknandet och ratifikationen av tilläggsprotokollet avge en liknande deklaration. Namnet landstingskommun bör emellertid ersättas med landsting eftersom det är den gängse benämningen enligt kommunallagen. I artikel 4 anges, som nämndes ovan, bestämmelser om territoriell tillämpning. Dessa bestämmelser är vanliga i Europarådets konventioner. Det saknas skäl att göra några territoriella begränsningar i Sverige.

Artikel 5–7

Artiklarna 5–7 innehåller bestämmelser som är vanliga för Europarådets fördrag om undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande, ikraftträdande, anmälningar, kommunikation och uppsägning.

¹

5. Bör Sverige ansluta sig till tilläggsprotokollet?

Det finns inga hinder i svensk lagstiftning för undertecknande och ratificering av tilläggsprotokollet utan som den genomgång av relevanta bestämmelser visar står svensk lag i god överensstämmelse med tilläggsprotokollets krav. Ett svenskt undertecknande kräver därför inga lagändringar.

Redan i preambeln till konventionen om kommunal självstyrelse omnämns rätten till medborgerligt deltagande som en för alla partsstater gemensam demokratisk princip. Konventionen innehåller dock inga materiella bestämmelser som garanterar principens efterlevnad. Tilläggsprotokollet manifesterar principen i form av en individuell rättighet och garanterar att partsstaterna främjar det medborgerliga deltagandet i kommunala angelägenheter. Rätten att delta är en viktig grundsten i ett demokratiskt styrelseskick och är sedan länge förankrad i det svenska rättssystemet. Strävanden att ge rättigheten ett internationellt erkännande och därmed en garanti att medlemsstaterna ska främja medborgerligt deltagande är något som Sverige som nation bör ställa sig bakom. Det materiella värdet av tilläggsprotokollet kan för Sveriges del kanske ifrågasättas, men det principiella värdet bör inte underskattas. Sverige bör därför underteckna och ratificera protokollet.

6. Riksdagens godkännande

I 10 kap. 1 § regeringsformen anges att överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen. I 10 kap. 2 § fastställs de närmare förutsättningarna. Bestämmelsen innebär att en internationell överenskommelse ska föreläggas riksdagen för godkännande om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Riksdagens godkännande krävs därför om en överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs, att en ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen ska besluta. I dessa fall kan således inte regeringen ingå för riket bindande överenskommelser. Dessutom krävs att riksdagen godkänner överenskommelser av större vikt, även om de inte förutsätter någon åtgärd inom riksdagens behörighetsområde.

Som har konstaterats ovan uppfyller svensk lag tilläggsprotokollets krav och för ett svenskt undertecknande fordras inga lagändringar. Inte heller medför överenskommelsen några utgifter för Sverige.

Därmed återstår en bedömning om överenskommelsen kan anses vara av större vikt. Någon närmare ledning går inte att finna i förarbetena till regeringsformen, utan där framgår endast att fredsavtal alltid måste vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. s. 360). När det gäller tilläggsprotokollet är detta ett komplement till

konventionen om kommunal självstyrelse som Sverige redan har undertecknat och ratificerat efter riksdagens godkännande. Regeringen gjorde då bedömningen att den kommunala självstyrelsen redan hade en lång tradition och en stark förankring i det svenska samhällsskicket. Sveriges tillträde till konventionen krävde ingen lagändring i det svenska lagstiftningen. Inte heller skulle ett tillträde få några administrativa eller ekonomiska konsekvenser och konventionsförpliktelserna var inte förenade med något särskilt kontroll- eller sanktionssystem. Detsamma får anses gälla för en anslutning till tilläggsprotokollet. Protokollet tillför inte något nytt, vare sig i sak eller principiellt. Mot denna bakgrund görs bedömningen att frågan inte är av sådan vikt att riksdagens godkännande bör inhämtas. Protokollet kan alltså undertecknas och ratificeras av regeringen vid ett tillfälle.

Appendix 4
(Item 2.1bis a)

Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority

*(Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2009
at the 1064th meeting of the Ministers' Deputies)*

The member states of the Council of Europe, signatories to this Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (hereinafter referred to as "the Charter", ETS No.122),

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

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

Considering that the evolution in member states has shown the pre-eminent importance of this principle for local self-government;

Considering that it would be appropriate to supplement the Charter with provisions guaranteeing the right to participate in the affairs of a local authority;

Bearing in mind the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008;

Bearing in mind also the Declaration and the Action Plan adopted at the Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16 and 17 May 2005),

Have agreed as follows:

Article 1 – Right to participate in the affairs of a local authority

1. The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.
2. The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.
3. The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the Party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.
- 4.1. Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.
- 4.2. The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the Party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the Party's international legal obligations.
- 5.1. Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the Party's international legal obligations.
- 5.2. The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.

5.3. Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the Party to comply with the requirements of its international legal obligations.

Article 2 – Implementing measures for the right to participate

1. The Parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.
2. These measures for the exercise of the right to participate shall include:
 - i. empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;
 - ii. securing the establishment of:
 - a. procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;
 - b. procedures for access, in accordance with the Party's constitutional order and international legal obligations, to official documents held by local authorities;
 - c. measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and
 - d. mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;
 - iii. encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.
3. The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.
4. In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way.

Article 3 – Authorities to which the Protocol applies

This Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each state may, when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Protocol or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Protocol by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 4 – Territorial application

1. Any state may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.
2. Any Party may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of

Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 5 – Signature and entry into force

1. This Protocol shall be open for signature by the member states of the Council of Europe signatories to the Charter. It is subject to ratification, acceptance or approval. A member state of the Council of Europe may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has, simultaneously or previously, ratified, accepted or approved the Charter. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which eight member states of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of paragraph 1.

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

Article 6 – Denunciation

1. Any Party may at any time denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 7 – Notifications

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

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 5;
- d. any notification received in application of the provisions of Article 3;
- e. any other act, notification or communication relating to this Protocol.

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

Done at [...] in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member state of the Council of Europe.



Appendix

Draft Explanatory Report

I. The Additional Protocol was drawn up within the Council of Europe by the European Committee for Local and Regional Democracy (CDLR). It was opened to signature as a convention by the States Parties to the European Charter of Local Self-Government on 2009.

II. The text of the explanatory report prepared on the basis of the Committee's discussions and submitted to the Committee of Ministers of the Council of Europe does not constitute an instrument providing an authoritative interpretation of the text of the Additional Protocol, although it may facilitate the understanding of its provisions.

A. Origins of the Additional Protocol

The Preamble of the European Charter of Local Self-Government itself, adopted and opened for signature on 15 October 1985, recognises that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe. The Charter itself does not include substantive provisions on the topic.

The Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on democratic participation is, in terms of standard setting, the culmination of more than two decades of intergovernmental work by the Council of Europe on democratic participation at local level.

As early as in 1978, the European Ministers responsible for Local Government at their 3rd meeting (Stockholm, 7-8 September 1978) adopted a resolution concerning citizen participation at the municipal level. The same topic appeared in the conclusions of their 4th meeting (Madrid, 21-23 May 1980).

In addition to numerous reports prepared by the CDLR, the Committee of Ministers over the years adopted a number of recommendations to member States pertaining to the topic, all prepared by the CDLR:

- Recommendation R(81)18 concerning participation at municipal level;
- Recommendation R(96)2 on referendums and popular initiatives;
- Recommendation Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life.

Following the adoption by the Committee of Ministers of Recommendation Rec(2001)19, the CDLR agreed to keep the implementation of this recommendation under review as well as to explore possible further steps, including standard-setting.

The Conference of European ministers responsible for Local and Regional Government at its 14th session in Budapest (24-25 February 2005) adopted the Budapest Declaration in which ministers agreed "to make delivering good local and regional governance an essential objective to be pursued by our member States in order to respond to the challenges facing our societies and meet the legitimate expectations of our citizens".

In the Budapest Agenda, adopted at the same occasion and subsequently endorsed by the Third Summit of Heads of State and Government of the member states of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005), the Ministers identified the challenges and actions to be taken in the period 2005-2010.

"Responding to the changing ways in which citizens engage in public life at local level and, in some cases, the decreasing willingness to do so" figured among the challenges identified. In order to address this challenge, the Ministers agreed "to examine the desirability and feasibility of introducing convention-based legal standards on the participation of citizens in public life at local and regional level".

The CDLR and its sub-committee of Experts on Democratic Participation and Public Ethics (LR-DP) worked on this subject, first by examining the different options for the types of convention it would be possible to prepare and subsequently by developing concrete proposals for substantive provisions.

At the 15th session of the Ministerial Conference, which took place in Valencia (15-16 October 2007), the Ministers gave a decisive political impetus to the process. They declared:

"2. The European culture of democratic participation of citizens in local public life constitutes an essential feature in our common understanding of and commitment to 21st century democracy in our continent. It therefore deserves to be enshrined in a pan-European legal instrument such as a convention. On this basis, we ask that the preparation of a draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government (CETS 122) be brought to a successful conclusion with a view to submitting it to the Committee of Ministers for approval and opening for signature and ratification before 31 December 2008.

3. This Protocol should reflect and respect the wealth and diversity of participatory techniques and procedures established in national, regional or local legislation and cover the following topics:

- the right to participation in public life at local level;
- the right to information from local authorities;
- the duties of local authorities to enable the exercise of these rights".

The CDLR, assisted by the LR-DP Committee and, as from 2009, its successor, the Committee of Experts on Good democratic governance at local and regional level (LR-GG), took forward the drafting work which was completed in April 2009. The draft of the protocol was approved and sent by the CDLR to the Committee of Ministers in April 2009.

The Ministers' Deputies adopted the Additional protocol and opened it for signature by member States Party to the Charter at the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government, on 16 and 17 November 2009 in Utrecht.

B. General remarks

The Additional protocol aims to bring within the scope of the Charter the right of everyone to participate in the affairs of a local authority.

The establishment of an individual right to participate in the affairs of a local authority reflects a long-term societal development in European States. All countries, in different ways and to differing degrees, have come to recognise the fundamental importance of citizens being engaged and involved in public life. Democratic institutions should not be designed and cannot be sustained without taking on board the fundamental role and place of citizen participation.

Three main reasons are recognised for making this so. Firstly, participation is crucial to help sustain the legitimacy of decisions and deliver accountability. A second key argument is that public authorities need to listen and learn in order to design better policies and services. Finally, participation has an intrinsic value. It gives a sense of belonging and makes local communities places where people want to live and work, now and in the future.

Based on these considerations it was felt that the Charter, which commits the Parties to applying basic rules guaranteeing the political, administrative and financial independence of local authorities should also offer member States Party to the Charter the possibility to extend the scope of their international legal obligations to include certain rights for individuals at local level.

The addition of rights for individuals at local level does not in any way mitigate nor dilute the fundamental importance and validity of existing provisions of the Charter. The Charter embodies the conviction that the degree of self-government enjoyed by local authorities may be regarded as a touchstone of genuine democracy. By adding rights of individuals to the possible substantive provisions of the Charter its role as a beacon for democracy can only be enhanced.

The initial approach to this Additional Protocol, namely to include the right of access to the official information of a local authority, was abandoned because the adoption and opening for signature by the Committee of Ministers of the Council of Europe Convention on the Access to Official Documents (CETS....) on 27 November 2008 was deemed to render the inclusion of such a specific provision in the current Additional protocol unnecessary.

C. Commentary on the Additional Protocol's provisions

Preamble

The short Preamble succinctly sets out the reasons for adopting this Additional protocol. The reference to the Council of Europe Convention on the Access to Official Documents was included to underline the substantive link between the two instruments (see also the general remarks above).

Article 1 - Right to participate in the affairs of a local authority

Paragraph 1

The first paragraph sets out the main substantive provision and is cast in the form of an individual right.

Paragraph 2

The second paragraph sets out the content of the individual right to participate in the affairs of a local authority.

Paragraph 3

The third paragraph requires a Party to the Additional protocol to establish and/or maintain a legislative framework that facilitates the right to participate in the affairs of a local authority. This framework need not provide for uniform measures, but may provide for measures that differ according to objective circumstances of people and/or of local authorities. An explicit stipulation is included to rule out that differentiation leads or amounts to discrimination.

Paragraph 4.1

This paragraph guarantees at international level the right of nationals of the Party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of a local authority in which they reside. No such international guarantee is provided elsewhere. Article 3 of the first Additional protocol to the European Convention of Human Rights concerns only elections for the legislature. Article 3 paragraph 2 of the Charter provides for the democratic election of local councils but is not cast as an individual right.

The word "nationals" was preferred to that of "citizens" in order to use the same terminology as in the Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (CETS 144).

It should be noted that this article does not open an unconditional right for the benefit of the nationals of each Party to participate as voters or as candidates in the elections of the local authority in question.

In fact, in conformity with paragraph 5.1 and following, the Parties may establish conditions, formalities and restrictions to the exercise of this right.

Thus, paragraph 4.1 makes it possible to open the right to vote only to persons who have the citizenship of the state Party and who are in the enjoyment of their civil and political rights in accordance of the national rules in force.

At the same time, it is up to the applicable electoral law of the state Party to determine the criteria of eligibility of nationals to functions of responsibility in local authorities.

Paragraph 4.2

The guarantee at international level contained in the previous paragraph is limited to nationals of the Party who reside within the area of the local authority.

The purpose of the current paragraph is to make clear that the Additional protocol does not oppose the granting of electoral rights by the Party to other persons, such as nationals not resident in the local authority or non-nationals. If the Party chooses to grant such a right, this provision requires it to do so by law.

This paragraph does thus not provide for an individual electoral right of non-nationals of the Party. Under Council of Europe standards, this matter is the subject of Part C of the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level.

Paragraph 5.1

Paragraphs 5.1 – 5.3 deal with the issue of limitations that may and in some cases must be imposed on the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority.

Limitations on individual rights may, of course, not be arbitrary. Paragraph 5.1 therefore requires that any formalities, conditions or restrictions shall be prescribed by law and be compatible with the Party's international legal obligations. Whereas the reference to the Party's international legal obligations may, strictly speaking, appear superfluous, its inclusion was deemed appropriate in order to draw attention to relevant other international legal obligations, first and foremost of which are those provided for by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Paragraph 5.2

This paragraph requires the Party to establish formalities, conditions and restrictions necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate. The inclusion of this provision demonstrates the determination of the parties to safeguard against wholly inappropriate actions such as bribery or the use of force or coercion forms of participation and requires them to take appropriate action. Any formalities conditions and restrictions introduced in this respect must meet the standard set out in paragraph 5.1.

Paragraph 5.3

This paragraph deals with formalities, conditions or restrictions other than those under paragraph 5.2. It provides criteria which, in addition to those under paragraph 5.1, apply in order for a formality, condition or restriction to be acceptable. The three grounds set out in this paragraph are alternatives, i.e. for a formality, condition or restriction to be acceptable, it suffices that one them is applicable.

Article 2 - Implementing measures for the right to participate

Paragraph 1

This paragraph sets out the general obligation on Parties to take all measures such as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority. This includes, but is not limited to, measures of domestic law. Further specification of the measures to be taken is given in paragraph 2.

Paragraph 2

This paragraph enumerates, non-exhaustively, measures that are to be taken as part of the effort deriving from the general obligation set out in paragraph 1. They pertain to issues that the drafters of the Additional protocol identified as being of particular importance.

Paragraph 3

This provision corresponds, as regards the possibility for differentiation between categories of local authorities, to Article 1 paragraph 3.

Paragraph 4

This paragraph ensures the proper consultation of local authorities in the planning and decision-making processes concerning the legal and other measures of implementation. Its wording is drawn from Article 4 paragraph 6 of the Charter.

Article 3 - Authorities to which the Protocol applies

Articles 3 and 4 allow for choices to be made in the scope of application of the Additional protocol, both as regards authorities and as regards territory. Identical provisions exist in the Charter itself. It was decided to include these possibilities for choice in the Additional protocol to enable states to apply its provisions also to territorial authorities not covered by the Charter.

It was considered self-evident that at the very least all authorities and territory covered by the Charter would also be covered by the Additional protocol.

Whilst establishing as a general point of departure that the Protocol applies to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party, this provision allows, in terms identical to that of Article 13 of the Charter, for the possibility of confining at the time of ratification, acceptance or approval the scope of the Additional protocol. Furthermore, again as Article 13 of the Charter, it provides parties with a permanent possibility to enlarge the scope of application.

Article 4 - Territorial application

This provision sets out the provisions on territorial application which are usual to Council of Europe conventions.

Articles 5 – 7

These provisions contain the rules usual for Council of Europe Treaties concerning the signature, ratification, acceptance, approval, entry into force, notifications, communications and denunciation.

The protocol will enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which eight member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 5.