

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Peruskirjan tarkoituksena on vahvistaa paikallista itsehallintoa Euroopassa. Siinä on vahvistettu eräitä perustavaa laatua olevia periaatteita valtion ja paikallisen hallinnon yksikköjen eli Suomessa kuntien välisestä suhteesta.

Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 1988. Suomen osalta peruskirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua hyväksymisestä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus peruskirjan eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan samana ajankohtana kuin peruskirja.

YLEISPERUSTELUT

1. Peruskirjan merkitys

Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille niiden periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä. Kun paikallinen itsehallinto on demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja ja kaikki jäsenvaltiot tunnustavat kansalaisten oikeuden osallistua julkisten asioiden hoitoon, on sovittu peruskirjasta, jolla pyritään vahvistamaan paikallista itsehallintoa Euroopassa. Peruskirjaan on kirjattu tätä itsehallintoa turvaavat keskeiset periaatteet.

Demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan edellytyksenä on, että jäsenvaltioissa on paikallisviranomaiset, joilla on kansanvaltaisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä voimavaroihin. Ratifioidessaan tai hyväksyessään peruskirjan jäsenvaltion tulee velvoittautua

noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osassa olevien artiklojen kappaleita, joissa on omaksuttu keskeiset periaatteet edellä selostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valituista kappaleista ainakin kymmenen tulee kuulua peruskirjassa erikseen nimettyjen joukkoon. Peruskirja on muilta osin ohjelmallinen ja asettaa tavoitteita, joihin voidaan asteittain pyrkiä. Kun Suomen lainsäädännössä on omaksuttu suurelta osin peruskirjan periaatteet, on paikallaan, että peruskirja hyväksytään ja että Suomi velvoittautuu omalta osaltaan peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin. Suomessa peruskirja saatettaisiin koskemaan kuntaa.

2. Asian valmistelu

Aloitteen Euroopan neuvoston hyväksymän Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan laatimiseksi oli tehnyt Euroopan paikallis- ja

aluehallinnon pysyvä konferenssi (CLRAE), jossa Suomen kuntien keskusjärjestöt ovat edustettuna. Peruskirja avattiin jäsenvaltioiden allekirjoitettavaksi 15 päivänä lokakuuta 1985 ja se tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 1988.

Peruskirjaan on liittynyt 10 jäsenmaata, jotka ovat Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liechtenstein, Norja, Luxembourg, Ruotsi, Saksan liittotasavalta ja Tanska. Tähän mennessä sopimuksen ovat allekirjoittaneet muut jäsenmaat paitsi Irlanti, Malta, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Suomi allekirjoitti peruskirjan 14 päivänä kesäkuuta 1990.

Hallituksen esitys on valmisteltu yhteistyössä sisäasiainministeriön ja ulkoasianministeriön välillä virkatyönä ja siitä on pyydetty asian-

omaisten ministeriöiden sekä kuntien keskusjärjestöjen lausunnot.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä organisatorisia vaikutuksia, mutta peruskirjan määräykset muun muassa hallintorakenteista vaikuttavat tulevaisuudessa kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön.

Peruskirjalla ei myöskään ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta sen määräykset vaikuttavat myös kuntien valtionapujärjestelmän kehittämiseen vastaisuudessa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältö

1 artikla. Tässä artiklassa todetaan, että sopimuspuolet sitoutuvat peruskirjan artiklojen noudattamiseen 12 artiklassa määrätyllä tavalla ja siinä määrätyssä laajuudessa.

I osa

2 artikla. Artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa valtion sisäisessä lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Kunnallislain (953/76) 1 §:n ja Ahvenanmaan maakunnan kunnallislain (ÅFS 5/80) mukaan kunnilla on itsehallinto. Suomessa artiklan mukainen paikallinen itsehallinto tulisi koskemaan kunnallista itsehallintoa.

Artiklan 13 nojalla peruskirjan tarkoittamiksi viranomaisiksi määriteltäisiin kunnat.

3 artikla. Artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja

hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Artiklan 2 kappaleen mukaan kansanvaltaisesti valittujen toimielinten tulee käyttää paikallisen itsehallinnon päätösvaltaa. Määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännöllä sallittu.

Kunnallislaki ja kunnallisvaalilaki sekä Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö rakentuvat artiklassa mainituille periaatteille. Kunnan toimiala on lain nojalla yleinen. Päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston jäsenet valitaan vaaleissa, jotka toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja kunnan jäsenillä on yhtäläinen äänioikeus. Neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1 päivänä elokuuta 1990 (655—656/90). Kunnan jäsenillä on kunnallislain 36 §:n nojalla aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevissa asioissa ja mainitun neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskevan lainsäädännön mukaan aloiteoikeus myös kansanäänestysten järjestämistä koskevissa asioissa.

4 artikla. Artiklassa määritellään paikallisen itsehallinnon laajuus. Artiklan 1 kappaleen

mukaan paikallisviranomaisten perustavan laatu- ja toimivaltuudet ja tehtävät tulee säätää perustuslaissa tai muussa laissa.

Tämä määräys ei kuitenkaan estä antamasta lailla paikallisviranomaisille toimivaltuuksia ja tehtäviä erityistarkoituksia varten.

Artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle.

Suomessa voimassa oleva tilanne vastaa 1 ja 2 kappaleen edellytyksiä, sillä kunnallislain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja sille laissa erikseen säädetty tehtävät eikä kunnille saa säännöksen 2 momentin mukaan asettaa uusia tehtäviä taikka taloudellisia tai muita velvoituksia eikä niiltä ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muutoin, kuin säätämällä siitä lailla.

Artiklan 3 kappaleen mukaan julkisista tehtävistä tulee ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Hallinnon hajauttaminen ja tehtävien delegointi on ollut Suomessa pitkään hallinnon kehittämisen linja. Päätösvalta pyritään järjestämään sille alimmalle tasolle, jolla on edellytykset toimivallan käyttämiseen asianmukaisella tavalla.

Päätösvallan hajauttaminen toteutuu siirtämällä päätösvaltaa toisaalta valtion keskushallinnolta läänin- ja piirihallintoviranomaisille sekä toisaalta valtiolta kunnille.

Artiklan 4 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia eikä mikään muu viranomainen saa heikentää tai rajoittaa niitä muuten kuin lain nojalla.

Kunnallislain 6 §:n mukaan kunnan hallinnossa noudatetaan kunnallislakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty. Viime vuosina on Suomessa kiinnitetty erityistä huomiota alemmanasteisen norminannon uudistamiseen. Tällöin on edellytetty, että tarpeettomat normit kumotaan ja että voimassa pidettävien normien antamiseen tulee olla lakiin perustuva valtuutus. Normijärjestelmä kevenyy myös valtionosuusjärjestelmien uudistamisen myötä. Kun aikaisemmin noudatettu kustannusperusteinen valtionosuusjärjes-

telmä korvataan laskennallisella perusteella määrättävillä valtionosuuksilla, voidaan luopua kustannusten hyväksyttävyyttä koskeneesta norminannosta. Tällöin kunnan oma toimivalta tehtävien hoidossa vastaavasti laajenee. Tehtävien jaossa valtion ja kuntien välillä ei Suomessa ole muodostunut tiukkoja rajoja, vaan tehtävien siirrot puolin ja toisin ovat olleet mahdollisia. Tästä syystä vastakkainasettelu valtion ja kuntasektorin välillä on yleensä koskenut kustannusten jakoa eikä itse tehtävien jakoa. Kuntien tehtäviä on hyvinvointiyhteiskunnassa voimakkaasti lisätty, mutta se on tapahtunut yleensä yksimielisesti ja mahdolliset erimielisyydet ovat koskeneet aiheutuvia kustannuksia ja sitä, onko valtion rahoitusosuus jälkikäteen tarkasteltuna muodostunut sellaiseksi, kuin oli tarkoitettu.

Artiklan 5 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten tulee saada sovittaa toimivaltansa käyttö paikallisiin oloihin silloin, kun niille delegoidaan tehtäviä.

Kuntien toimivalta tehtävien hoidon järjestämisessä on lisääntynyt alemmanasteisen norminannon uudistamisen johdosta. Kuitenkin on edelleen mahdollista lain tasolla asettaa rajoituksia. Tämä mahdollisuus tulee esille peruskirjan selostavasta raportista, jossa katsotaan yhdenvertaisuuden toteutumisen rajoittavan paikallista toimintavapautta. Suomessa meneillään olevassa vapaakuntakokeilussa voidaan saada kokemuksia siitä, missä määrin palvelutoiminnan joustavuutta voidaan parantaa, kun vapaakunnalla on oikeus poiketa toimintaa rajoittavista säännöksistä.

Artiklan 6 kappaleen mukaan paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla niihin suoraan liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa.

Suomessa on vakiintuneesti noudatettu tällaista menettelyä. Alemmanasteista norminantoa koskevissa säännöksissä on nimenomaisesti järjestetty kuulemismenettely.

5 artikla. Artikla koskee paikallisviranomaisten aluerajojen suojaa. Artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

Kuntajaosta annettu laki (73/77) täyttää tämän artiklan vaatimukset. Selostavan raportin mukaan neuvotteluvollisuus kuntien kanssa voidaan toteuttaa käyttäen keinona kansan-

äänestystä, mutta kansanäänestyksen lisäksi kuulemiseen voidaan soveltaa muita muotoja. Kansanäänestys on valtuuston päätösvallan varassa kuulemisen yhteydessä. Kuntajakolain 7 §:n 1 momentin nojalla kunnanhallitus voi järjestää alueen asukkaille kuntajaon muuttamisedotusta käsittelevän kokouksen. Kansanäänestys voisi olla rinnakkainen tai vaihtoehtoinen kuulemismenettely.

6 artikla. Artikla käsittelee paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavia asianmukaisia hallintorakenteita ja voimavaroja.

Artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten on saatava, ottaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset, päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.

Kunnallislaissa on säädetty kuntien yleinen järjestysmuoto. Erityislainsäädännössä on sen sijaan usein yksityiskohtaisempia säännöksiä organisaatiosta. Vapaakuntakokeilussa on kuitenkin kaikilla kunnilla vapaus oman päätösvallan käyttämiseen lautakuntaorganisaation osalta ja yleensä erityislakeja uudistettaessa on väljennetty organisaatiota koskevia säännöksiä myös pysyvin muutoksin. Kehityskulku on myös erityishallinnon aloilla peruskirjan mukainen. Selostavan raportin mukaan on edelleen mahdollista, että erityislainsäädäntö asettaa vaatimuksia organisaation suhteen. Myös hallitusmuodon 14 §:n säännöksestä eri kieli-ryhmien huomioinnista johtuu vaatimuksia hallinnon organisaation suhteen.

Artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhdetta koskevien säännösten ja määräysten on mahdollistettava pätevän henkilökunnan ottaminen palvelukseen henkilöiden ansioiden ja pätevyyden perusteella. Tavoitteeseen pääsemiseksi järjestetään asianmukaiset koulutus-, palkkaus- ja urallaetenemismahdollisuudet. Suomen lainsäädäntö ja vallitseva käytäntö eivät ole ristiriidassa näiden määräysten kanssa.

7 artikla. Artikla koskee edellytyksiä tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa.

Artiklan 1 kappaleen mukaan luottamustehtäviin vaaleilla valittujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä.

Suomen lainsäädännössä ei ole rajoituksia tässä suhteessa. Sen sijaan esimerkiksi henkilön työtehtävistä voi aiheutua tosiasiallisia esteitä luottamustoimen hoitamisessa kuten vuo-

rotyössä, koska kunnallisen luottamustehtävän hoitaminen ei ole työnantajia velvoittava peruste työstä vapauttamiselle.

Artiklan 2 kappaleen mukaan luottamushenkilöiden tulee saada asianmukainen korvaus tehtävän hoitamisesta aiheutuvista kuluista, ja mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva.

Kunnallislain 21 §:n mukaan luottamushenkilöillä on nämä oikeudet. Luottamushenkilön sosiaaliturva kattaa meillä eläkeoikeuden.

Artiklan 3 kappaleen mukaan tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa.

Vaalikelpoisuuden rajoittamisesta on säädetty lain tasolla kunnallislaissa.

8 artikla. Artikla koskee paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollista valvontaa.

Artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrättyillä tavoilla ja niissä tapauksissa kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty.

Hallintovalvontaa voidaan harjoittaa alistusmenettelyllä, ottamalla alemman viranomaisen käsiteltävänä oleva asia ylemmässä viranomaisessa käsiteltäväksi viran puolesta ilman valitusta, tilintarkastuksena tai muuna vastaavana menettelynä. Artiklassa ei tarkoiteta sitä tilannetta, että asia saatetaan valituksin ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Suomessa on alistusmenettelyjä käytössä vähän. Kun kuntien hallinnollinen valvonta Suomessa voi tämän kohdan tarkoittamalla tavalla tulla kysymykseen vain lain nojalla, Suomen järjestelmä täyttää kappaleen vaatimukset.

Artiklan 2 kappaleen mukaan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.

Alistusmenettely ulottuu myös päätöksen tarkoituksenmukaisuuden valvontaan, mutta kuitenkin vain sikäli, ettei alistettu päätös ole epätarkoituksenmukainen. Alistus on siis valvontakeinona pääasiallisesti laillisuusvalvontaa ja toisaalta sen soveltamisala on kaventunut varsin vähäiseksi. Kunnallislain 145 §:n nojalla lääninhallitus valvoo kuntien hallinnon lailli-

suutta. Tämän kappaleen tarkoittamalla tavalla Suomessa mahdollinen hallinnollinen valvonta on pääasiassa laillisuusvalvontaa.

Artiklan 3 kappaleen mukaan hallinnollisessa valvonnessa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

Valvontaviranomaisen toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa siihen intressiin, jota suojellaan. Valtionapujen valvonta ei kuulu kappaleen soveltamispiiriin. Suomessa voimassa olevassa järjestelmässä ei voida osoittaa toimia, jotka eivät olisi sopusoinnussa artiklan määräysten kanssa.

9 artikla. Artikla koskee paikallisviranomaisten taloudellisia voimavaroja. Artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.

Suomessa kunnilla on verotusoikeus, joka on kuntien oman päättämävallan piirissä, kun kunnat päättävät itse veroäyrin hinnan. Kunnat päättävät myös useiden palvelujen maksut. Verotusoikeus kuuluu kuntien itsehallinnollisen aseman perusteisiin.

Artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

Valtionapujärjestelmä turvaa kuntien voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kunnan yleisen toimialan puitteissa hoidettavat tehtävät rahoitetaan kunnan verotuloilla tai muilla tuloilla.

Artiklan 3 kappaleen mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.

Suomen järjestelmä täyttää tämän kappaleen vaatimukset.

Artiklan 4 kappaleen mukaan rahoitusjärjestelmien, joihin paikallisviranomaisten voimavarat perustuvat, tulee olla tarpeeksi moninaisia ja joustavia, jotta ne seuraisivat paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista.

Kuntien riippuvuus sellaisesta taloudellisesta järjestelmästä, joka tekee vaikeaksi seurata kustannuskehitystä, poikkeaa eri kuntien koh-

dalla toisistaan. Kunnan verotulot ovat tuloperusteisia, joten ne kehittyvät tulojen mukaan. Valtionosuudet ovat olleet kustannusperusteisia tai niitä tarkistetaan vuosittain palkkausmenojen ja yleisen hintatason muutosten mukaisesti. Kiinteämääräiset tulot ovat poikkeuksellisia. Yleisesti ottaen rahoituslähteitä on useita ja vaikka niiden merkitys kunnissa vaihtelee, voidaan järjestelmän katsoa toteuttavan kappaleen edellytykset.

Artikan 5 kappaleen mukaan taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojele edellyttää sellaisten taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen. Nämä menetelmät ja toimet eivät saa kaventaa paikallisviranomaisten harkintavaltaa, jota ne käyttävät toimivaltansa rajoissa.

Suomessa tuetaan taloudellisesti heikommassa asemassa olevia kuntia taloudellisen aseman tasottamiseksi. Valtion suorittama verotulojen täydennysjärjestelmä on pysyväksi säädetty. Rahoituksen ja toisaalta kustannusten epätasaista jakautumista tasoitetaan kuntien taloudellisen kantokyvyn mukaan porrastetuilla valtionavulla. Valtionosuuksia on useilla aloilla porrastettu myös kustannusrakenne huomioon ottaen.

Artiklan 6 kappale edellyttää, että paikallisviranomaisia kuullaan soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.

Valtion ja kuntien kustannusten jaosta on pyritty vuosittain sopimaan järjestelyasiakirjalla. Kuntia kuullaan säännönmukaisesti, jos niitä koskevia muutoksia tapahtuu. Niinpä esimerkiksi kantokykyluokituksen muutoksista kuullaan kuntia etukäteen.

Lakien valmistelun ja muun normiohjauksen valmistelun yhteydessä kuullaan kunnallisektorin edustusta. Lain perusteluissa esitetään taloudelliset vaikutukset myös kunnallistalouden osalta.

Artiklan 7 kappaleen mukaan paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule, mikäli mahdollista, sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Taloudellisen tuen myöntäminen ei saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.

Valtionosuuksijärjestelmä on otettu käyttöön tehtäväkohtaisena ja järjestelmän kehittäminen

kootummaksi ja laskentaperusteiseksi on aikaa vaativa prosessi. Kehittämislinja on sopusoinnussa peruskirjan kanssa, mutta ajankohdasta riippuen voi edelleen olla määrällisesti vaikea osoittaa, että valtionosuudet olisivat muuta kuin määrätarkoitukseen osoitettuja. Sellaisenaankin valtionosuusjärjestelmä on taannut hyvin toimivan kunnallisen palvelujärjestelmän ja kustannusperusteinen järjestelmä on taannut mahdollisuudet palvelujen kehittämiseen. Laskennallisiin, yleisiin valtionosuuksiin siirtyminen on taloudellisesti varsin suuressa määrin valtion intressissä ja kuntien kannalta on tarve vähäisempään ohjaukseen. Käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä on uudistumassa laskennallisemmaksi. Yleisten valtionosuuksien määrä on toistaiseksi niin vähäinen, että pelkästään sillä perusteella 7 kappaleen ei voida katsoa Suomessa täysin toteutetun. Sen sijaan voidaan todeta, että peruskirja sallii myös määrätarkoitukseen osoitetut valtionosuudet. Pyrkimys on koota valtionosuuksia yhteen yleisemmiksi avustuksiksi, mikä on sopusoinnussa peruskirjan kanssa.

Artiklan 8 kappaleen mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla lain asettamissa rajoissa mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.

Suomessa kunnat voivat ottaa lainaa sekä kansallisilta että nykyisin myös ulkomaisilta pääomamarkkinoilta. Kuntien lainanotto-oikeutta ei ole lailla rajoitettu. Suomen järjestelmä täyttää kappaleen vaatimukset.

10 artikla. Artikla koskee paikallisten viranomaisten yhdistymisvapautta. Artiklan 1 kappaleen mukaan paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi.

Suomen oikeusjärjestyksen mukaan kunnat voivat toimia yhdessä tehtäviään hoitaessaan sekä perustamalla kuntainliittoja että muodostamalla yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Eräitä tehtäviä kunnat hoitavat lakisääteisten kuntainliittojen kautta. Kunnallislain mukaan on mahdollista hoitaa yhteisiä tehtäviä kevyemmällä hallinnolla perustamatta kuntainliittoa. Tällöin on kysymys sopimusperusteisesta yhteistyöstä, jota varten voidaan asettaa yhteinen lautakunta. Järjestelmä täyttää kappaleen vaatimukset.

Artiklan 2 kappaleen mukaan kuntien oikeus kuulua yhdistykseen yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja kansainväliseen ukuntien liittoon tunnustetaan kussakin valtiossa.

Kappaleen tarkoittamaa kuntien yhteistä edunvalvontaa hoitavat kuntien keskusjärjestöt. Alueellista edunvalvontaa hoidetaan myös yhdistyspohjaisesti. Kunnat osallistuvat kansainvälisen kunnallisjärjestön toimintaan. Kappaleen ehdot täyttyvät Suomen oikeusjärjestyksen mukaan.

Artiklan 3 kappaleen mukaan paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädettyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Suomen kunnilla on runsaasti ystävyyskuntia eri maiden kuntien kanssa. Pohjoismaiden välillä on voimassa sopimus kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnan rajojen. Euroopan neuvoston jäsenvaltiot voivat liittyä vastaavaan eurooppalaiseen sopimukseen.

11 artikla. Artikla koskee paikallisen itsehallinnon oikeussuojaa. Artiklan mukaan paikallisilla viranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltansa vapaan käytön ja perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä todettujen paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen.

Artiklan tarkoituksena on turvata, että muut hallintoviranomaiset eivät loukkaa kunnille lainsäädännössä vahvistettuja itsehallinnon rajoja. Näiden hallintoviranomaisten toimet tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi, jonka toimivaltaan kuuluu päättää hallintotoimen lainmukaisuudesta.

Suomessa on lähtökohtana yleinen muutoksenhakuoikeus hallintoasioissa. Se on järjestetty yleisin säännöksiin. Kunnalla on yleensä mahdollisuus hakea muutosta kuntaa tai sen toimintapiiriä koskeviin hallintopäätöksiin. Muutoksenhakumahdollisuus on myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä.

Hallintoviranomaisen päätös voi olla luonteeltaan yleinen normipäätös. Milloin tällaisella päätöksellä on välittömiä kuntaan kohdistuvia vaikutuksia, muutoksenhaku saattaa jo tässä vaiheessa tulla kysymykseen. Muutoin haettaessa muutosta yksittäisiin hallintopäätöksiin hallintoviranomaisen antamien normien lainmukaisuus voidaan tässä yhteydessä saada

tutkittavaksi viime vaiheessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallitusmuodon 92 §:n mukaan on kaikessa virkatoiminnassa noudatettava lakia. Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei tuomari tai muu virkamies saa sitä virkatoimessaan soveltaa. Periaate soveltuu myös asetusta alemmanasteisiin säädöksiin. Ristiriita voidaan yksittäistä hallintoasiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä saattaa myös tuomioistuimen ratkaistavaksi. Viranomaistoiminnan lainmukaisuus voidaan saattaa kanteluna eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavaksi. Menettelyä ei tosin voida pitää varsinaisena muutoksenhakukeinona.

Kun yksittäisiä ja yleensäkin kuntaan välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä koskee yleinen muutoksenhakuoikeus ja kun normipäätöksen soveltaminen voidaan samassa yhteydessä saada tutkittavaksi sekä kun normipäätös vielä kuuluu hallitusmuodon 92 §:n säännöksen ja ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan piiriin, voidaan katsoa, että Suomen oikeusjärjestys täyttää peruskirjan 11 artiklan vaatimukset.

II osa

12 artikla. Tämän artiklan mukaan peruskirjaan liittyttäessä on mahdollisuus jättää tiettyjä kappaleita ratifioinnin tai hyväksymisen ulkopuolelle. Peruskirjan 1 osassa olevista on kuitenkin vähintään kaksikymmentä otettava mukaan. Näistä vähintään 10 tulee olla 12 artiklassa mainittuja. Hyväksymisasiakirjan tallettamisen yhteydessä on tarkoitus antaa 12 artiklan 2 kappaleen mukainen ilmoitus niistä kappaleista, joihin Suomi katsoo itsensä velvoitetuksi. Esityksessä ehdotetaan, että Suomi ilmoittaisi itsensä velvoitetuksi noudattamaan peruskirjan kaikkia määräyksiä.

13 artikla. Artiklan mukaan sopimuspuoli voi määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaiset, joihin peruskirjaa tullaan sovelta-
maan. Ulkopuolelle on mahdollista jättää tiettyjä paikallisviranomaisten ryhmiä. Suomessa

peruskirjan tarkoittamiksi paikallisviranomaisiksi tullaan määrittelemään kunnat.

14 Artikla. Euroopan neuvoston pääsihteerille tulee ilmoittaa lainsäädäntö- tai muista toimista, joihin on ryhdytty peruskirjan määräysten noudattamiseksi.

3. Voimaantulo

Peruskirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

4. Eduskunnan ssuostumuksen tarpeellisuus

Peruskirjassa ei ole määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa. Peruskirjasta ei myöskään aiheudu valtiolle kustannuksia.

Ahvenanmaan kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) 13 §:n 1 momentin nojalla Ahvenanmaan maakuntapäiville. Peruskirjan määräykset eivät ole ristiriidassa Ahvenanmaan maakunnan kunnallislain säännösten kanssa. Koska peruskirja kuitenkin käsittelee asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin, on peruskirjaa pidettävä lainsäädännön alaan kuuluvana.

Edellä olevan perusteella ja hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti ehdotetaan

että Eduskunta hyväksyisi ne Strasbourgissa 15 päivänä lokakuuta 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Koska peruskirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Strasbourgissa 15 päivänä lokakuuta 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niinkuin siitä on sovittu.

2 §

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 1990

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ulkoasiainministeri *Pertti Paasio*

*Suomennos***Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja****Johdanto**

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, jotka ovat allekirjoittaneet tämän peruskirjan ja jotka

katsovat, että Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä;

katsovat, että yksi keino tähän päämäärään pääsemiseksi on sopimusten tekeminen hallinnon alalla;

katsovat, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja;

katsovat, että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot tunnustavat;

ovat vakuuttuneita siitä, että tätä oikeutta voidaan välittömimmin käyttää juuri paikallistasolla;

ovat vakuuttuneita siitä, että paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon;

ovat tietoisia siitä, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistävät merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista;

korostavat, että tämä edellyttää sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden,

ovat sopineet seuraavasta:

European charter of local self-government**Preamble**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Have agreed as follows:

1 artikla

Sopimuspuolet sitoutuvat seuraavien artiklojen noudattamiseen tämän peruskirjan 12 artiklassa määrättyllä tavalla ja siinä määrättyssä laajuudessa.

I OSA

2 artikla

Paikallisen itsehallinnon perustuslaillinen ja lainsäädännöllinen perusta

Paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa.

3 artikla

Paikallisen itsehallinnon käsite

1. Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

2. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Tämä määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen, milloin se on lainsäädännössä sallittu.

4 artikla

Paikallisen itsehallinnon laajuus

1. Paikallisviranomaisten perustavan laatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä toimivaltuuksien ja tehtävien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla.

2. Paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle.

3. Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle

Article 1

The Parties undertake to consider themselves bound by the following articles in the manner and to the extent prescribed in Article 11 of this Charter.

Part I

Article 2

Constitutional and legal foundation for local self-government

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

Article 3

Concept of local self-government

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

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

Article 4

Scope of local self-government

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

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

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

viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

4. Paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen, ei saa heikentää tai rajoittaa niitä, ellei laissa toisin säädetä.

5. Milloin keskus- tai aluehallintoviranomainen on siirtänyt toimivaltaa paikallisviranomaisille, näille tulee mahdollisuuksien mukaan antaa harkintavalta sovittaa toimivaltansa käyttö paikallisiin olosuhteisiin.

6. Paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa.

5 artikla

Paikallisviranomaisten aluerajojen suoja

Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lain-säädännössä.

6 artikla

Paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaiset hallintorakenteet ja voimavarat

1. Ottaen huomioon lainsäädännön yleisem-mät määräykset paikallisviranomaisten on saa-tava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon.

2. Paikallisviranomaisten palveluksessa ole-vien henkilöiden palvelussuhdetta koskevien säännösten ja määräysten on mahdollistettava pätevän henkilökunnan ottaminen palveluk-seen henkilöiden ansioiden ja kelpoisuuden perusteella. Tavoitteeseen pääsemiseksi tulee järjestää asianmukaiset koulutus-, palkkaus- ja urallaetenemismahdollisuudet.

7 artikla

Edellytykset tehtävien hoitamiseksi paikallis-hallinnossa

1. Paikallisella tasolla luottamustehtäviin va-littujen tulee voida vapaasti hoitaa tehtävänsä.

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

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

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

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

Article 5

Protection of local authority boundaries

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

Article 6

Appropriate administrative structures and re-sources for the tasks of local authorities

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

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

Article 7

Conditions under which responsibilities at local level are exercised

1. The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.

2. Heidän tulee voida saada asianmukainen taloudellinen korvaus toimensa harjoittamisesta aiheutuvista kuluista ja, mikäli mahdollista, korvaus ansion menetyksestä tai palkkio tehdystä työstä sekä vastaava sosiaaliturva.

3. Tehtävät ja toiminta, jotka eivät sovi yhteen paikallisen luottamustoimen hoitamisen kanssa, tulee määritellä lainsäädännössä tai niiden tulee ilmetä keskeisissä oikeusperiaatteissa.

8 artikla

Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollinen valvonta

1. Paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty.

2. Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.

3. Paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

9 artikla

Paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat

1. Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiansa rajoissa.

2. Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

3. Ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.

4. Rahoitusjärjestelmien, joihin paikallisviranomaisten voimavarat perustuvat, tulee olla

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

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

Article 8

Administrative supervision of local authorities' activities

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

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

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

Article 9

Financial resources of local authorities

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

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

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

4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be

riittävän moninaisia ja joustavia, jotta ne seurasivat paikallisviranomaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten todellista kehitystä niin hyvin kuin käytännössä on mahdollista.

5. Taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojele edellyttää sellaisten taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen. Nämä menetelmät ja toimet eivät saa kaventaa paikallisviranomaisten harkintavaltaa, jota ne käyttävät toimivaltansa rajoissa.

6. Paikallisviranomaisia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.

7. Mikäli mahdollista, paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Taloudellisen tuen myöntäminen ei saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.

8. Paikallisviranomaisilla tulee lain asettamissa rajoissa olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.

10 artikla

Paikallisviranomaisen yhdistymisvapaus

1. Paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi.

2. Paikallisviranomaisten oikeus kuulua yhdistykseen yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi ja paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin tunnustetaan kussakin valtiossa.

3. Paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

11 artikla

Paikallisen itsehallinnon oikeussuoja

Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen

of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

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

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

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

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

Article 10

Local authorities' right to associate

1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to 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 States.

Article 11

Legal protection of local self-government

Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure

toimivaltuuksien vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.

II OSA

Erinäisiä määräyksiä

12 artikla

Velvoitteet

1. Kukin sopimuspuoli katsoo itsensä velvoitetuksi noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osan kappaletta, joista ainakin kymmenen on valittava seuraavista kappaleista:

- 2 artikla,
- 3 artikla 1 ja 2 kappale,
- 4 artikla 1, 2 ja 4 kappale,
- 5 artikla,
- 7 artikla 1 kappale,
- 8 artikla 2 kappale,
- 9 artikla 1, 2 ja 3 kappale
- 10 artikla 1 kappale,
- 11 artikla.

2. Tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa kukin sopimusvaltio ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille tämän artiklan 1 kappaleen määräysten mukaisesti valituista kappaleista.

3. Sopimuspuoli voi milloin tahansa myöhemmin ilmoittaa pääsihteerille, että se katsoo itsensä velvoitetuksi noudattamaan jotain tämän peruskirjan kappaletta, jota se ei vielä ole hyväksynyt tämän artiklan 1 kappaleen ehtojen mukaisesti. Tällaisten myöhemmin tehtyjen velvoitteiden katsotaan muodostavan erottamattoman osan tällaisen ilmoituksen antaneen sopimuspuolen ratifioimista tai hyväksymistä, ja ne tulevat voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteeri on ottanut ilmoituksen vastaan.

13 artikla

Viranomaiset, joihin peruskirjaa sovelletaan

Tässä peruskirjassa olevat paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopimuspuolen alueella olevien paikallisviranomaisten ryhmiä. Kukin sopimuspuoli voi kuitenkin tallettaessaan ratifioimis- tai hyväksy-

Part II

Miscellaneous provisions

Article 12

Undertakings

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

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

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

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

Article 13

Authorities to which the Charter applies

The principles of local self-government contained in the present Charter apply to all the categories of local authorities existing within the territory of the Party. However, each Party may, when depositing its instru-

miskirjansa määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata peruskirjan soveltamisen tai jotka se aikoo sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle. Se voi myöskin sisällyttää peruskirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmiä Euroopan neuvoston pääsihteerille myöhemmin tehtävällä ilmoituksella.

14 artikla

Tietojen toimittaminen

Kukin sopimuspuoli toimittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille kaikki asiaankuuluvat tiedot lainsäädäntö- tai muista toimista, joihin se on ryhtynyt tämän peruskirjan määräysten noudattamiseksi.

III OSA

15 artikla

Allekirjoittaminen, ratifiointi ja voimaantulo

1. Tämä peruskirja on avoinna allekirjoittamista varten Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Se on ratifioitava tai hyväksyttävä. Ratifiomis- ja hyväksymiskirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

2. Tämä peruskirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun neljä Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on ilmoittanut velvoittautuvansa noudattamaan peruskirjaa edellisen kappaleen määräysten mukaisesti.

3. Sellaisen jäsenvaltion osalta, joka myöhemmin ilmoittaa velvoittautuvansa noudattamaan peruskirjaa, se tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua ratifiomis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta.

16 artikla

Alueellista soveltamista koskeva lauseke

1. Valtio voi allekirjoittaessaan peruskirjan tai tallettaessaan ratifiomis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa määritellä alueen tai alueet, joihin tätä peruskirjaa sovelletaan.

ment of ratification, acceptance or approval, specify the categories of local or regional authorities to which it intends to confine the scope of the Charter or which it intends to exclude from its scope. It may also include further categories of local or regional authorities within the scope of the Charter by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14

Provision of information

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

Part III

Article 15

Signature, ratification and entry into force

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

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

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

Article 16

Territorial clause

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

2. Valtio voi milloin hyvänsä myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitettavalla selityksellä ulottaa tämän peruskirjan soveltamisen mihin tahansa muuhun, selityksessä määriteltyn alueeseen. Tällaisen alueen osalta peruskirja tulee voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteeri on ottanut selityksen vastaan.

3. Kahden edeltävän kappaleen nojalla tehty selitys voidaan peruuttaa minkä hyvänsä ilmoituksessa määritellyn alueen osalta pääsihteerille osoitettavalla ilmoituksella. Peruutus tulee voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun pääsihteeri on ottanut ilmoituksen vastaan.

17 artikla

Irtisanominen

1. Sopimuspuoli voi irtisanoa tämän peruskirjan milloin hyvänsä viiden vuoden kuluttua siitä, kun peruskirja on tullut sen osalta voimaan. Irtisanomisesta on ilmoitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille kuusi kuukautta aikaisemmin. Irtisanominen ei vaikuta peruskirjan voimassaoloon muihin sopimuspuoliin nähden edellyttäen, että sopimuspuolia on aina vähintään neljä.

2. Sopimuspuoli voi edeltävän kappaleen määräysten mukaisesti irtisanoa minkä tahansa hyväksymistään peruskirjan I osan kappaleista edellyttäen, että sopimuspuolta edelleen velvoittavien kappaleiden määrä ja laji ovat 12 artiklan 1 kappaleen määräysten mukaiset. Sopimuspuolen, joka irtisanottuaan jonkin kappaleen ei enää täytä 12 artiklan 1 kappaleen ehtoja, katsotaan irtisanoneen itse peruskirjan.

18 artikla

Ilmoitukset

Euroopan neuvoston pääsihteerin tulee ilmoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille:

- a. allekirjoittamisista;
- b. ratifioimis- ja hyväksymiskirjojen tallettamisista;
- c. tämän peruskirjan voimaantulosta 15 artiklan mukaisesti;

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

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

Article 17

Denunciation

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

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

Article 18

Notifications

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

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c. any date of entry into force of this Charter in accordance with Article 15;

d. 12 artiklan 2 ja 3 kappaleen määräysten mukaisesti vastaanotetuista ilmoituksista;

e. 13 artiklan määräysten mukaisesti vastaanotetuista ilmoituksista;

f. muista tähän peruskirjaan liittyvistä toimenpiteistä, tiedotuksista ja ilmoituksista.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, siihen asianmukaisesti valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän peruskirjan.

Tehty Strasbourgissa 15 päivänä lokakuuta 1985 yhtenä englannin- ja ranskankielisenä alkuperäiskappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Euroopan neuvoston arkistoon. Euroopan neuvoston pääsihteerin tulee toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset kullekin Euroopan neuvoston jäsenvaltiolle.

d. any notification received in application of the provisions of Article 12, paragraphs 2 and 3;

e. any notification received in application of the provisions of Article 13;

f. any other act, notification or communication relating to this Charter.

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

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

