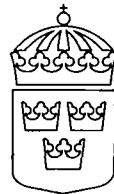


Regeringens proposition

1992/93:104

Godkännande av Europarådets konvention om
utlänningars delaktighet i samhällslivet på
kommunal nivå



Prop.
1992/93:104

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för Civildepartementet, statsrådet Davidson.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Inger Davidson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Europarådets konvention om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå.

Konventionens syfte är att lägga fast grundläggande krav för att trygga att utlänningar med laglig hemvist i ett konventionsland *dels* tillförsäkras rösträtt och valbarhet i kommunala val i det landet, *dels* tillförsäkras yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet på kommunal nivå.

Syftet är vidare att säkra möjligheter att på kommunal nivå inrätta rådgivande organ för utlänningar med hemvist där. I konventionen uppställs också en del grundläggande krav på hur delaktigheten utformas.

Tillträdet till konventionen kan ske utan lagändringar.

Godkännande av Europarådets konvention om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå

Prop. 1992/93:104

1 Inledning

Inom Europarådet har utarbetats en konvention om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level). Initiativ till konventionen togs av Europarådets styrkommitté för kommunala och regionala frågor (CDLR). Konventionen antogs av Europarådets ministerkommitté den 14 november 1991 och lades fram för undertecknande den 5 februari 1992. Konventionens engelska text och en svensk översättning återfinns i *bilaga 1*.

I anslutning till konventionen finns en förklarande rapport med bl.a. en redovisning av hur arbetet med konventionen har bedrivits samt kommentarer till de olika artiklarna. Rapportens engelska text och en svensk översättning återfinns i *bilaga 2*.

Konventionen har hittills undertecknats av fyra av Europarådets medlemsstater. Sverige undertecknade för sin del konventionen den 5 februari 1992. Ingen medlemsstat har ännu ratificerat den. Konventionen har därför inte trätt i kraft. Konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då fyra medlemsstater ratificerat eller godkänt den (artikel 12).

Det svenska rättssystemet uppfyller enligt regeringens mening de krav som konventionen ställer. Ett svenskt tillträde till konventionen kan därför ske utan några lagändringar. Ämnesområdet är emellertid sådant att frågan om godkännande bör underställas riksdagen.

2 Konventionens innehåll och det svenska rättssystemet

Konventionen innehåller tre kapitel med sammanlagt 19 artiklar och totalt 31 punkter. Om en stat inte vill ansluta sig till alla kapitel, finns möjlighet att undanta vissa (artikel 1).

I det följande redovisas översiktligt artiklarnas innehåll och hur de förhåller sig till det svenska rättssystemet. Vad som sägs om kommuner gäller, om inte annat framgår av sammanhanget, även landsting och kyrkliga kommuner.

Artikel 2

Av artikel 2 framgår att konventionens krav endast tar sikte på utlänningar som har laglig hemvist i landet.

Definitionen av uttrycken "utlänning" och "hemvist" stämmer överens med den terminologi som används i den svenska utlänningslagstiftningen och i folkbokföringslagen.

I artikel 3 anges det grundläggande kravet på att utlänningar med laglig hemvist i ett konventionsland inte får diskrimineras i förhållande till landets medborgare såvitt avser yttrande-, församlings- och föreningsfrihet.

Av den svenska regeringsformen framgår att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv bör främjas (1 kap. 2 §). Enligt 2 kap. 20 § är en utlänning här i landet likställd med en svensk medborgare, om något annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt kommunallagstiftningen bygger också på huvudregeln att utlänningar och svenska medborgare skall behandlas lika. Den i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900, ändrad senast 1992:355) inskrivna likställighetsprincipen omfattar alla kommunmedlemmar, oavsett om dessa är svenska medborgare eller inte.

Artikel 4

Artikel 4 innehåller ett grundläggande krav på att även utlänningars åsikter och intressen skall fångas upp vid folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande i kommunerna.

Den svenska kommunallagens regler om opinionsundersökningar och liknande förfaranden (5 kap. 34 och 35 §§) och likställigheten mellan kommunmedlemmarna (2 kap. 2 §) samt kyrkolagens (1992:300) regler om opinionsundersökningar (13 kap. 23 §) ligger helt i linje med konventionens krav. Detsamma gäller t.ex. folkomröstningsreglerna i 1 kap. 24 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (omtryckt 1988:198, ändrad senast 1991:1693) och reglerna i plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246, ändrad senast 1992:75) om utställning m.m. vid planläggning av mark.

Artikel 5

Artikel 5 innehåller de grundläggande kraven på att medlemsstaterna skall säkra möjligheterna att inrätta särskilda rådgivande organ eller att vidta andra lämpliga arrangemang för att fånga upp utlänningarnas åsikter och önskemål. Vidare sägs att lämpliga åtgärder skall vidtas för att säkra utlänningars representation i kommunen och att utlänningarna själva på något sätt skall kunna välja sina representanter.

Kommunallagstiftningen ställer inte upp några begränsningar för kommunernas möjligheter att organisera sin utlänningsverksamhet. Kommunallagens regler i 2 kap. om de kommunala befogenheterna (den kommunala kompetensen) sammantagna med de ökade möjligheterna till fri nämndorganisation ger i stället kommunerna i stort sett full frihet att bilda särskilda invandrarnämnder eller andra organ för att fånga upp utlänningarnas åsikter och önskemål.

Utlänningar, som uppfyller kravet i 4 kap. 2 § andra stycket kommunallagen och i 12 kap. 2 § andra stycket kyrkolagen (treårsregeln), är valbara till

kommunala organ på samma villkor som svenska medborgare. Treårsregeln kommenteras under artikel 6.

Prop. 1992/93:104

När det gäller utlänningars representation i icke-kommunallagsreglerade organ såsom intressentsammansatta organ, t.ex. invandrarråd, finns inga regler om deras sammansättning, uppgifter eller funktioner. Det står således kommunerna fritt att bilda sådana organ. Regeringen ser positivt på att en rad kommuner inrättat sådana organ för olika ändamål.

Här kan också nämnas kommunallagens regler om s.k. brukarinflytande (6 kap. 8 och 38 §§). Syftet med dessa regler är just att fånga upp åsikter och intressen hos olika grupper av brukare av kommunal service.

Artiklarna 6 och 7

I artiklarna 6 och 7 behandlas utlännings rätt att rösta och kandidera i kommunala val. Denna rätt förutsätter enligt konventionen att utlänningen uppfyller de legala krav som gäller för medborgarna i respektive konventionsland. I artikel 6 sägs att utlänning skall tillförsäkras rättigheterna under förutsättning att denne lagligen och stadigvarande haft sin hemvist i landet under de före valet fem föregående åren. Enligt artikel 7 kan en stat välja att i sina nationella regler bestämma en kortare tidsperiod.

Den svenska vallagstiftningen, kommunallagens (4 kap. 2 – 4 §§) och kyrkolagens regler (12 kap. 2 – 4 §§) om rösträtt i kommunala val och valbarheten till kommunala förtroendeuppdrag (4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen respektive 12 kap. 5 – 7 §§ kyrkolagen) ligger helt i linje med konventionens krav. I 4 kap. 2 § andra stycket kommunallagen och i 12 kap. 2 § andra stycket kyrkolagen anges att utländska medborgare har rösträtt när de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Eftersom valbarheten enligt 4 kap. 5 § kommunallagen och 12 kap. 5 § kyrkolagen är kopplad till rösträtten, gäller samma hemvistkrav för utlänningarnas valbarhet som för deras rösträtt.

Artikel 8

Artikel 8 innehåller ett krav på att staterna skall sträva efter att säkerställa att information finns tillgänglig för utlänningarna om deras rättigheter och skyldigheter i det kommunala samhällslivet.

Den svenska kommunallagstiftningen innehåller inga regler om kommunernas skyldigheter att informera om sin verksamhet eller om kommunmedlemmarnas rättigheter och skyldigheter. Det får dock anses ligga inom den kommunala kompetensen att ge ut blanketter, broschyrer och annat informationsmaterial på utländska språk. Så sker också i stor utsträckning i kommunerna i dag.

Förvaltningslagen (1986:223, senast ändrad 1991:1659) innehåller dock de grundläggande reglerna om myndigheternas serviceskyldighet (4 och 5 §§). Dessa grundläggande regler styr den service och information myndigheterna skall lämna inte bara till parter och andra intressenter utan också till allmänheten. Här kan också nämnas lagens regler om motivering av och underrättelse om innehållet i beslut och skyldigheten att informera om hur beslut

överklagas (20 och 21 §§). I lagen föreskrivs också att myndigheterna vid behov bör anlita tolk när de har att göra med någon som t.ex. inte behärskar det svenska språket.

Regeringen vill i detta sammanhang också peka på de möjligheter att på ett mer samlat sätt sprida information som ges vid olika former av centrala informationskontor i kommunerna, t.ex. vid medborgarkontor.

Artikel 9

Artikel 9 innehåller regler om när de i konventionen uppställda kraven kan frångås. Det är främst i krigslägen och i andra nödlägen detta kan godtas. Här föreskrivs också att Europarådets generalsekreterare skall underrättas både när en stat inför begränsningar och när dessa upphävs.

Vår regeringsform, tryckfrihetsförordning och yttrandefrihetsgrundlag innehåller inskränkande regler som ligger i linje med konventionens.

Artiklarna 10 – 19

Enligt *artikel 10* skall varje part till Europarådets generalsekreterare överlämna all information av betydelse rörande lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som har vidtagits för att uppfylla konventionens bestämmelser. Något särskilt kontroll- eller sanktionssystem som i den sociala stadgan och i konventionen om mänskliga rättigheter finns dock inte.

Konventionen innehåller i övrigt sedvanliga bestämmelser om undertecknande, ratifikation, ikraftträdande och anslutning till konventionen (*artiklarna 11 – 14*).

Enligt *artikel 15* kan staterna vid anslutning till konventionen, med principen om den lokala självstyrelsen som grund, bestämma på vilka lokala eller regionala samhällsorgan som konventionen skall vara tillämplig. Härigenom kan vissa kommuntyper uteslutas från tillämpningen.

Vidare finns möjligheter att begränsa tillämpningen till visst eller vissa territorier inom en stat (*artikel 16*). Slutligen finns regler om reservationsrätt (*artikel 17*), uppsägning (*artikel 18*) och om olika underrättelser till Europarådets generalsekreterare (*artikel 19*).

3 Svenskt tillträde till konventionen

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner Europarådets konvention om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå.

Skälen för regeringens förslag: Konventionen har nu undertecknats av 4 av rådets 22 medlemsstater. Ingen medlemsstat har ännu ratificerat den. Konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då fyra medlemsstater ratificerat eller godkänt den.

Konventionens syfte är att lägga fast grundläggande krav för att trygga att utlänningar med laglig hemvist i landet ges möjligheter att delta i de offentliga kommunala angelägenheterna på ett sådant sätt att deras integration i samhällslivet på kommunal nivå underlättas. Det får anses vara en viktig grundsten i ett demokratiskt styrelseskick.

Konventionen bör ses som ett led i strävandena att stärka bofasta utlänningars situation. Härigenom underlättas även rörligheten av personer mellan staterna i Europa och världen. Dessa strävanden bör Sverige som nation självfallet ställa sig bakom. Regeringen anser således att Sverige bör ratificera konventionen.

I Sverige har utlänningars grundläggande rättigheter varit grundlagsfästa under lång tid. De principer som konventionen ger uttryck för är sedan länge införlivade med det svenska rättssystemet eller i den allmänna förvaltningstraditionen. Det saknas därför anledning att undanta någon punkt vid ratificeringen. Konventionen bör därför tillämpas fullt ut på våra svenska kommunala nivåer, dvs. på kommuner, landsting och kyrkliga kommuner.

Ett tillträde till konventionen torde inte få några nämnvärda administrativa eller ekonomiska konsekvenser för vare sig staten eller kommunsektorn. Det bör noteras att konventionsförpliktelserna inte är förenade med något särskilt kontroll- eller sanktionssystem. Tillämpningen kommer dock att följas av Europarådets kommunalkonferens (CLRAE) och styrkommitté för kommunala och regionala frågor (CDLR).

I sammanhanget kan också nämnas att ett tillträde till konventionen även ligger i linje med det förslag till direktiv om kommunal rösträtt som EG-kommissionen har lagt fram (EGT, den 20 september 1988 nr C 246).

4 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner den av Europarådets ministerkommitté den 14 november 1991 antagna konventionen om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå.

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, and facilitating their economic and social progress while respecting human rights and fundamental freedoms;

Reaffirming their commitment to the universal and indivisible nature of human rights and fundamental freedoms based on the dignity of all human beings;

Having regard to Articles 10, 11, 16 and 60 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Considering that the residence of foreigners on the national territory is now a permanent feature of European societies;

Considering that foreign residents generally have the same duties as citizens at local level;

Aware of the active participation of foreign residents in the life of the local community and the development of its prosperity, and convinced of the need to improve their integration into the local community, especially by enhancing the possibilities for them to participate in local public affairs,

Have agreed as follows:

Part I

Article 1

1. Each Party shall apply the provisions of Chapters A, B and C.

However, any Contracting State may declare, when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, that it reserves the right not to apply the provisions of either Chapter B or Chapter C or both.

2. Each Party which has declared that it will apply one or two chapters only may, at any subsequent time, notify the Secretary General

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv och för att underlätta deras ekonomiska och sociala utveckling med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

som på nytt bekräftar sin tro på de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas universella och odelbara natur, som grundar sig på alla människors värdighet,

som tar hänsyn till artiklarna 10, 11, 16 och 60 i konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

som beaktar att utlänningars bosättning på det nationella territoriet nu är ett permanent inslag i europeiska samhällen,

som beaktar att utlänningar i allmänhet har samma skyldigheter som medborgare på kommunal nivå,

som är medvetna om att utlänningar aktivt deltar i det kommunala samhällslivet och i utvecklingen av dess välfärd och är övertygade om behovet att förbättra deras integrering i kommunen, särskilt genom att öka möjligheterna för dem att delta i de kommunala angelägenheterna,

har kommit överens om följande.

Del I

Artikel 1

1. Varje part skall tillämpa bestämmelserna i kapitel A, B och C.

Varje fördragsslutande stat kan emellertid vid deponering av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument förklara att den förbehåller sig rätten att inte tillämpa bestämmelserna i antingen kapitel B eller C eller i båda.

2. Varje part som har förklarat att den kommer att tillämpa endast ett eller två kapitel kan underrätta generalsekreteraren vid en senare

that it agrees to apply the provisions of the chapter or chapters which it had not accepted at the moment of depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 2

For the purposes of this Convention, the term "foreign residents" means persons who are not nationals of the State and who are lawfully resident on its territory.

Chapter A – Freedoms of expression, assembly and association

Article 3

Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, to guarantee to foreign residents, on the same terms as to its own nationals:

a) the right to freedom of expression; this right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises;

b) the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of their interests. In particular, the right to freedom of association shall imply the right of foreign residents to form local associations of their own for purposes of mutual assistance, maintenance and expression of their cultural identity or defence of their interests in relation to matters falling within the province of the local authority, as well as the right to join any association.

Article 4

Each Party shall endeavour to ensure that reasonable efforts are made to involve foreign residents in public inquiries, planning procedures and other processes of consultation on local matters.

tidpunkt om att den samtycker till att tillämpa bestämmelserna i det eller de kapitel som den inte har godtagit vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

Artikel 2

I denna konvention avses med "utlänningar" personer som inte är medborgare i den staten och som har laglig hemvist på dess territorium.

Kapitel A – Yttrande-, församlings- och föreningsfrihet

Artikel 3

Varje part åtar sig att med förbehåll för bestämmelserna i artikel 9 tillförsäkra utlänningar, på samma villkor som dess egna medborgare.

a) rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att motta och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografaffäretag.

b) rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Särskilt rätten till föreningsfrihet innebär rätt för utlänningar att bilda egna lokala föreningar för att ge ömsesidig hjälp, vidmakthålla och uttrycka sin kulturella identitet eller för att försvara sina intressen i samband med frågor som ligger inom kommunens verksamhetsområde, liksom rätt att ansluta sig till vilken förening som helst.

Artikel 4

Varje part skall sträva efter att se till att rimliga ansträngningar görs för att få med utlänningar i offentliga undersökningar, i planerings- och andra samrådsprocesser vad gäller kommunala angelägenheter.

Chapter B – Consultative bodies to represent foreign residents at local level

Article 5

1. Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1:

a) to ensure that there are no legal or other obstacles to prevent local authorities in whose area there is a significant number of foreign residents from setting up consultative bodies or making other appropriate institutional arrangements designed:

i) to form a link between themselves and such residents,

ii) to provide a forum for the discussion and formulation of the opinions, wishes and concerns of foreign residents on matters which particularly affect them in relation to local public life, including the activities and responsibilities of the local authority concerned, and

iii) to foster their general integration into the life of the community;

b) to encourage and facilitate the establishment of such consultative bodies or the making of other appropriate institutional arrangements for the representation of foreign residents by local authorities in whose area there is a significant number of foreign residents.

2. Each Party shall ensure that representatives of foreign residents participating in the consultative bodies or other institutional arrangements referred to in paragraph 1 can be elected by the foreign residents in the local authority area or appointed by individual associations of foreign residents.

Chapter C – Right to vote in local authority elections

Article 6

1. Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1, to grant to every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfils the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the five years preceding the elections.

Kapitel B – Rådgivande organ som företräder utlänningar på kommunal nivå

Artikel 5

1. Varje part åtar sig, med förbehåll för bestämmelserna i artikel 9, punkt 1

a) att säkerställa att det inte finns några legala eller andra hinder för kommuner, inom vars område det finns ett betydande antal utlänningar, att inrätta rådgivande organ eller vidta andra lämpliga institutionella arrangemang avsedda

i) att utgöra en förbindelselänk mellan kommunerna och sådana utlänningar,

ii) att vara ett forum för diskussion och formulering av utlänningarnas åsikter, önskemål och intressen i frågor som särskilt berör dem vad gäller det kommunala samhällslivet, däri inbegripet den berörda kommunens verksamheter och skyldigheter, och

iii) att främja deras allmänna integrering i samhället,

b) att uppmuntra och underlätta inrättandet av sådana rådgivande organ eller vidtagandet av andra lämpliga institutionella arrangemang för att utlänningar skall kunna företrädas i kommuner, inom vars område det finns ett betydande antal utlänningar.

2. Varje part skall säkerställa att företrädare för utlänningar, som deltar i de rådgivande organen eller i andra institutionella arrangemang som avses i punkt 1, kan väljas av utlänningar inom kommunens område eller utses av enskilda invandrarföreningar.

Kapitel C – Rätt att rösta i kommunala val

Artikel 6

1. Varje part åtar sig att med förbehåll för bestämmelserna i artikel 9, punkt 1 medge varje utlänning rätt att rösta och att ställa upp i kommunala val, under förutsättning att han eller hon uppfyller samma legala krav som gäller för medborgare och dessutom har varit lagligen och stadigvarande bosatt i den berörda staten under de före valet 5 föregående åren.

2. However, a Contracting State may declare, when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, that it intends to confine the application of paragraph 1 to the right to vote only.

Article 7

Each Party may, either unilaterally or by bilateral or multilateral agreement, stipulate that the residence requirements laid down in Article 6 are satisfied by a shorter period of residence.

Part II

Article 8

Each Party shall endeavour to ensure that information is available to foreign residents concerning their rights and obligations in relation to local public life.

Article 9

1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation, the rights accorded to foreign residents under Part I may be subjected to further restrictions to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such restrictions are not inconsistent with the Party's other obligations under international law.

2. As the right recognised by Article 3.a carries with it duties and responsibilities, it may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

2. En fördragsslutande stat kan emellertid vid tidpunkten för deponering av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument förklara att den avser att begränsa tillämpningen av punkt 1 till endast rätten att rösta.

Artikel 7

Varje part kan antingen unilateralt eller genom bilateral eller multilateral överenskomelse bestämma att de hemvistkrav som anges i artikel 6 uppfylls genom en kortare hemvistperiod.

Del II

Artikel 8

Varje part skall sträva efter att säkerställa att information finns tillgänglig för utlänningar om deras rättigheter och skyldigheter vad gäller det kommunala samhällslivet.

Artikel 9

1. Under krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får de rättigheter som medges utlänningar enligt del I underkastas ytterligare inskränkningar i den utsträckning som är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att sådana inskränkningar inte strider mot partens andra förpliktelser enligt internationell rätt.

2. Eftersom den rätt som erkänns i artikel 3.a medför skyldigheter och ansvar får den underkastas sådana förföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten eller allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, skyddet av hälsa eller moral eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser sprids eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

3. The right recognised by Article 3.b may not be subject to any restrictions other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. Any measure taken in accordance with the present article must be notified to the Secretary General of the Council of Europe, who shall inform the other Parties. The same procedure shall apply when such measures are revoked.

5. Nothing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the rights which may be guaranteed under the laws of any Party or under any other treaty to which it is a party.

Article 10

Each Party shall inform the Secretary General of the Council of Europe of any legislative provision or other measure adopted by the competent authorities on its territory which relates to its undertakings under the terms of this Convention.

Part III

Article 11

This Convention 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.

Article 12

1. This Convention 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 Convention, in accordance with the provisions of Article 11.

3. Den rätt som erkänns i artikel 3.b får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, skyddet av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter.

4. Europarådets generalsekreterare skall underrättas om varje åtgärd som vidtas enligt denna artikel och underrättar de övriga parterna. Samma förfarande skall tillämpas när åtgärderna upphävs.

5. Ingenting i denna konvention får tolkas som en begränsning eller inskränkning av någon av de rättigheter som kan vara garanterade i en parts lagar eller i något annat fördrag som den tillträtt.

Artikel 10

Varje part skall underrätta Europarådets generalsekreterare om lagstiftnings- eller andra åtgärder, som vidtagits av behöriga myndigheter på dess territorium, och som hänförelse till partens åtaganden enligt bestämmelserna i denna konvention.

Del III

Artikel 11

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

Artikel 12

1. Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då fyra medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 11.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention 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 13

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council of Europe to accede to this Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee.

2. In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 14

Undertakings subsequently given by Parties to the Convention, in accordance with Article 1, paragraph 2, shall be deemed to be an integral part of the ratification, acceptance, approval or accession 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 15

The provisions of this Convention shall apply to all the categories of local authorities existing within the territory of each Party. However, each Contracting State may, when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the categories of territorial authorities to which it in-

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

Artikel 13

1. Efter denna konventions ikraftträdande kan Europarådets ministerkommitté inbjudna en stat som inte är medlem av Europarådet att ansluta sig till konventionen, genom ett majoritetsbeslut på sätt som föreskrivs i artikel 20.d i Europarådets stadga och genom ett enhetligt beslut av de fördragsslutande staternas representanter som är berättigade att sitta i kommittén.

2. I förhållande till en anslutande stat träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 14

Åtaganden som senare görs av parterna i konventionen enligt artikel 1, punkt 2 skall anses vara en integrerad del av den parts ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning som lämnar underrättelse därom och skall ha samma verkan från den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog underrättelsen.

Artikel 15

Bestämmelserna i denna konvention skall tillämpas på alla kategorier av kommuner inom varje parts territorium. Varje fördragsslutande stat kan emellertid vid deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange de kategorier av lokala och regionala samhällsorgan

tends to confine the scope of this Convention or which it intends to exclude from its scope.

Article 16

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 Convention shall apply.

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 Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory, the Convention 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

No reservation may be made in respect of the provisions of this Convention, other than that mentioned in Article 1, paragraph 1.

Article 18

1. Any Party may at any time denounce this Convention 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.

till vilka den avser att begränsa konventionens tillämpning eller som den avser att utesluta från dess tillämpningsområde.

Artikel 16

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

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

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

Artikel 17

Ingen annan reservation får göras med avseende på bestämmelserna i denna konvention än den som nämns i artikel 1, punkt 1.

Artikel 18

1. En part kan när som helst säga upp denna konvention genom notifikation till Europarådets generalsekreterare.

2. Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om sex månader från den dag då generalsekreteraren mottog notifikationen.

Article 19

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any State which has acceded to this Convention of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 12, 13 and 16;
- d) any notification received in application of the provisions of Article 1, paragraph 2;
- e) any notification received in application of the provisions of Article 9, paragraph 4;
- f) any other act, notification or communication relating to this Convention.

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

Done at Strasbourg, this 5th day of February 1992, 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 and to any State invited to accede to this Convention.

Artikel 19

Europarådets generalsekreterare skall underrätta Europarådets medlemsstater och varje stat som har anslutit sig till denna konvention om

- a) undertecknande,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,
- c) dag för konventionens ikraftträdande enligt artiklarna 12, 13 och 16,
- d) underrättelse enligt artikel 1, punkt 2,
- e) underrättelse enligt artikel 9, punkt 4,

f) andra åtgärder, notifikationer eller meddelanden som rör denna konvention.

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

Upprättad i Strasbourg den 5 februari 1992 på engelska och franska, vilka båda texter har lika giltighet, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till varje stat som inbjudits att ansluta sig till konventionen.

Explanatory report

Background

1. In recent decades most member States of the Council of Europe have experienced a marked increase in the number of foreign nationals residing on their territory. Partly for political and humanitarian reasons, partly as a result of differing economic situations and the freedom of movement entailed by growing economic integration in Europe, an increasing number of people have settled with varying degrees of permanence in countries other than their countries of origin.

2. This situation raises for the governments and the other public authorities concerned the problem of integrating such foreign residents into the community in which they live – a problem which is all the more acute in the light of the phenomena of intolerance which have sometimes appeared.

3. Although one means of facilitating integration is to simplify naturalisation procedures, many foreign residents are unwilling to change their nationality. Therefore, for these people, measures should be sought which would allow them to participate in the affairs of their local community.

4. Such an objective must be of major importance to the Council of Europe in the light of the fundamental values stated in its Statute, namely individual freedom, political liberty and the rule of law, which form the basis of all genuine democracy, and its attachment to the universal and indivisible nature of human rights and fundamental freedoms.

5. Accordingly, successive Recommendations of the Parliamentary Assembly have emphasised the need for action in relation to the status of migrant workers and to the political rights of aliens. Similarly, the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe devoted a number of resolutions to the problem as it related to the local level. Finally, the European Ministers responsible for Local Government took up the same theme at several of their conferences.

Förklarande rapport

Bakgrund

1. Under de senaste årtiondena har de flesta av Europarådets medlemsstater upplevt en utpräglad ökning av antalet utländska medborgare bosatta på respektive territorium. Delvis av politiska och humanitära skäl, delvis som resultat av olika ekonomiska situationer och rörelsefriheten till följd av den fördjupade ekonomiska integrationen i Europa, har allt fler människor mer eller mindre varaktigt slagit sig ned i andra länder än sina ursprungsländer.

2. Regeringar och andra berörda offentliga myndigheter ställs därigenom inför problemet att få dessa utländska medborgare att komma in i det samhälle där de lever – ett problem som är desto mer akut mot bakgrund av de intoleransyttringar som ibland har gett sig tillkänna.

3. Även om ett sätt att underlätta integrationen är att förenkla naturaliseringsprocedurerna, är många utländska medborgare ovilliga att ändra medborgarskap. För dessa personer borde man därför försöka finna lösningar som skulle kunna göra det möjligt för dem att delta i de lokala politiska angelägenheterna.

4. Ett sådant mål måste få hög prioritet inom Europarådet mot bakgrund av de grundläggande värden som stadfästs i dess stadga, nämligen individuell och politisk frihet, lagens överhöghet som grundval för allt verkligt folkstyre samt dess bekännelse till de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas allmängiltiga och odelbara natur.

5. En rad rekommendationer från parlamentarikerförsamlingen har därför betonat behovet av åtgärder i fråga om invandrade löntagares ställning och utlänningars politiska rättigheter. De europeiska lokala och regionala myndigheternas stående konferens har ägnat ett antal resolutioner åt problemet, eftersom det berör lokala förhållanden. Slutligen har de europeiska ministrarna med ansvar för lokala förvaltningsfrågor tagit upp samma tema vid sina konferenser.

6. These various initiatives within the framework of the Council of Europe tended to identify different categories of measures forming part of a step-by-step approach to enable foreign residents to participate as fully as possible in local life and in the local decision-making process, and in particular:

- provision of full information about civic rights and duties,
- mechanisms such as consultative committees to represent the views of foreign residents at the level of local authorities,

- granting foreigners who have fulfilled a specific residence qualification the right to vote and stand for election at local authority level.

7. Broadly speaking, these different categories of measures are also to be found in the present convention.

8. In response to the pronouncements of the Parliamentary Assembly, the CLRAE and the Conference of Ministers responsible for Local Government, the Committee of Ministers in 1981 adopted Recommendation No. R (81) 18 to Member States concerning participation at municipal level, which also relates to foreign residents. This Recommendation refers to a number of factors – the often considerable contribution of foreign residents to the economic life and prosperity of the local community, their share in the taxes levied on all residents, the family links sometimes created with native families and their general contribution to the social and cultural life of the community – as having generated a legitimate aspiration to fuller participation in the management of local affairs. Accordingly the measures recommended include the encouragement of participation in local life by foreign residents, in particular:

- by providing for them a specific and active information policy;
- by ensuring that account is taken as far as possible of their needs and wishes;
- by promoting the creation of local representative bodies for foreign residents to be consulted whenever appropriate;

6. Dessa olika initiativ inom ramen för Europarådets verksamhet har lett till att man kan urskilja olika typer av åtgärder, som ingår i en plan för att successivt göra det möjligt för utländska medborgare att så fullständigt som möjligt delta i det lokala samhällslivet och i den lokala beslutsprocessen. Bland åtgärderna kan särskilt nämnas:

- fullständig information om medborgerliga rättigheter och skyldigheter.

- institutionella mekanismer, bl a konsultativa kommittéer för att på lokal myndighetsnivå företräda de utländska invånarnas synpunkter,

- utlänningar som har varit bosatta i landet en viss tid beviljas rösträtt och rätt att kandidera vid val på lokal nivå.

7. I stort sett ingår dessa olika typer av åtgärder också i föreliggande konvention

8. Med anledning av uttalandena från parlamentarikerförsamlingen, de europeiska lokala och regionala myndigheternas stående konferens och ministrarna med ansvar för lokala förvaltningsfrågor antog ministerkommittén år 1981 rekommendation nr R (81) 18 till medlemsstaterna om politiskt engagemang på lokal nivå, som även avser invånare med utländskt medborgarskap. I rekommendationen åberopas ett antal faktorer – den utländska befolkningens ofta avsevärda bidrag till ortens ekonomiska liv och materiella välfärd, dess andel i det totala kommunalskatteunderlaget, de släktband med infödda familjer som ibland uppkommer samt deras allmänna bidrag till samhällets sociala och kulturella liv – som legitima skäl att kräva större delaktighet i den lokala självstyrelsen. En av de rekommenderade åtgärderna är sålunda att uppmuntra utländska medborgare att delta i ortens sociala och politiska liv, särskilt genom att:

- utforma en aktiv informationsverksamhet som är särskilt inriktad på dem,

- se till att man så mycket som möjligt beaktar deras behov och önskemål,

- inrätta lokala representationsorgan för utländska medborgare som skall konsulteras så ofta som anledning finns till det.

- by taking whatever steps are necessary to promote, in so far as possible, equal opportunities for foreign residents and to promote good relations between all residents, whatever their nationality, with a view to integrating foreign residents into local life;

- as regards those member States which already provide for participation by some foreign residents in local elections, by considering the extension, if necessary on a reciprocal basis, of such right to vote to all foreign residents who are nationals of member States.

9. At the same time, work was set in train within the Council of Europe in accordance with the conclusions of the 4th Conference of European Ministers responsible for Local Government calling for "a study of the possibility of drafting a multilateral instrument defining minimum civil rights in local public life, including the right to vote and stand for election at local authority level, for nationals of one member State living in another, and the conditions required for recognition of those rights". This showed that a number of European countries had taken constitutional and legislative measures to grant resident non-nationals the right to vote in local authority elections. In the light of the information assembled, a majority of the delegations attending the 7th Conference of Ministers in Salzburg in 1986 expressed themselves in favour of concluding a Convention on this subject.

10. It was against this background that the Committee of Ministers instructed the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) to prepare a draft convention of general scope, i.e. not limited to the question of voting rights but covering all the problems posed by the participation of foreigners in local public life.

11. The CDLR drew up the text of the draft Convention at three meetings held during 1988 and 1989. Before finalising the text, it sought the opinion of both the European Committee on Migration (CDMG) and the Steering Committee for Human Rights (CDDH).

- vidta alla nödvändiga åtgärder för att i möjligaste mån skapa lika möjligheter för utländska medborgare och främja goda relationer bland alla befolkningskategorier oavsett nationalitet, i syfte att integrera de utländska invånarna i ortens liv,

- i fråga om de medlemsstater som redan tillåter vissa utländska medborgare att delta i lokala val, planera för en eventuell utsträckning av denna rösträtt till alla utländska invånare som är medborgare i medlemsstater, vid behov på ömsesidig basis.

9. Samtidigt igångsattes ett arbete inom Europarådet med stöd av slutsatserna vid den fjärde konferensen för ministrarna med ansvar för lokala förvaltningsfrågor, där man anmodade vederbörande att "utreda möjligheterna att upprätta ett utkast till ett multilateralt fördrag med fastställande av minimikrav på medborgerska rättigheter för medborgare i en medlemsstat som bor i en annan medlemsstat i fråga om lokala offentliga angelägenheter, bl.a. rösträtt och rätt att ställa upp som kandidat i val på lokal nivå, samt villkoren för tillerkännandet av dessa rättigheter". Detta visade att ett antal europeiska länder hade vidtagit konstitutionella och legislativa åtgärder för att bevilja fast bosatta personer med utländskt medborgarskap rätten att rösta vid val till lokala beslutsfattande organ. Mot bakgrund av insamlade underlag uttalade en majoritet av delegationerna vid den sjunde ministerkonferensen i Salzburg 1986 sitt stöd för en konvention om detta ämne.

10. Det var mot denna bakgrund som ministerkommittén instruerade den styrande kommittén för frågor om lokala och regionala myndigheter (CDLR) att utarbeta ett utkast till konvention med allmän giltighet, dvs. inte begränsad till frågan om rösträtt utan omfattande alla problem i samband med utlänningars deltagande i lokala offentliga angelägenheter.

11. Den styrande kommittén (CDLR) utarbetade texten till konventionsutkastet vid tre möten som hölls under 1988 och 1989. Innan texten blev slutgiltigt fastställd, sändes den på remiss både till den europeiska kommittén för ut- och invandringsfrågor (CDMG) och den styrande kommittén för mänskliga rättigheter (CDDH).

Main features of the Convention

12. The subject-matter of the Convention corresponds to the longstanding concerns of the Council of Europe in this field. Its substantive provisions are divided into three chapters:

- Chapter A deals with the "classical" rights of freedom of opinion, assembly and association and the involvement of foreign residents in procedures for the consultation of the local population;

- Chapter B concerns the creation of consultative bodies or other institutional arrangements to represent foreign residents at local level;

- Chapter C covers the right of foreign residents to vote and stand as candidates in local authority elections.

13. To some extent the present Convention may be seen as being complementary to existing Council of Europe conventions. Thus the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in its Articles 10 and 11, guarantees the right to freedom of expression and that to freedom of peaceful assembly and freedom of association with others not only to citizens of the State concerned but to "everyone". Moreover Article 14 specifies that the enjoyment of these rights shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status. However, Article 16 stipulates that nothing in Articles 10, 11 and 14 shall be regarded as preventing the High Contracting Parties from imposing restrictions on the political activity of aliens. At the same time, it should be noted that in virtue of Article 60 of the European Convention on Human Rights, there is nothing to prevent the Contracting Parties from going beyond the threshold of protection accorded by the European Convention on Human Rights, by granting other rights by means of national legislation or international conventions. In this sense, therefore, it may be affirmed that the present Convention has been

Konventionens huvudinnehåll

12. Det i konventionen behandlade ämnet återspeglar den problematik på området som Europarådet har arbetat med sedan länge. Dess väsentliga klausuler delas upp i tre huvudavsnitt:

- I huvudavsnitt A behandlas de "klassiska" åsikts-, församlings- och föreningsfriheterna och utländska medborgares engagemang i procedurer för inhämtande av lokalbefolkningens åsikter.

- Huvudavsnitt B gäller inrättandet av konsultativa organ eller andra institutionella åtgärder på lokal nivå för utländska medborgares lokala representation.

- Huvudavsnitt C omfattar utländska medborgares rätt att rösta och kandidera till förtroendeuppdrag vid val till lokala förvaltningsorgan.

13. I viss mån kan den här konventionen ses som ett komplement till tidigare Europarådskonventioner. Konventionen om skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter innehåller sålunda i sina artiklar 10 och 11 garantier för rätten till yttrandefrihet, till fredlig församlingsbildning och bildande av föreningar med andra människor, vilka rättigheter inte bara gäller medborgarna i berörd stat, utan "alla". I artikel 14 preciseras dessutom att tillgången till dessa rättigheter skall säkerställas utan diskriminering av sådana anledningar som kön, ras, hudfärg, språk, religion, politiska eller andra åsikter, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, egenskap, börd eller annan ställning. I artikel 16 föreskrivs dock att ingenting i artiklarna 10, 11 och 14 skall anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att kringgärda utlänningars politiska aktivitet med inskränkningar. Samtidigt bör det noteras att det enligt artikel 60 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter inte finns något som hindrar de fördragsslutande parterna från att överskrida det minimiskydd som ges av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter genom att man beviljar ytterligare rättigheter med hjälp av nationell lagstiftning eller internationella fördrag. I den meningen kan man därför hävda att förelig-

drafted in the spirit of the European Convention on Human Rights.

14. On the other hand, the European Convention on the legal status of migrant workers provides for equality of treatment with regard to working and living conditions but does not affect the exercise of civil or political rights.

15. Against this background, the present Convention seeks to define more precisely the civil and political rights which foreign residents should enjoy, as well as the institutional arrangements which should be made to facilitate their participation in public affairs.

16. The Convention concerns the participation of foreign residents at *local* level. For those who live in a local community, numerous aspects of their daily life – such as housing, education, local amenities, public transport, cultural and sports facilities – are influenced by decisions taken by the local authority. Moreover, foreign residents participate actively in the life and prosperity of the local community. Therefore, for countries espousing the democratic principles of the Council of Europe it is fair to examine how a sometimes sizeable group of long-term local residents can contribute to the local decision-making process on matters which affect them.

17. Similar considerations could be applied to some aspects of decision-making at central government level. Nevertheless it is arguable that there is a closer link between possession of citizenship and participation in procedures for determining what may be conceived of as the "national will", which would exclude participation of foreigners in national political life. Consequently, except in relation to the human rights in Article 3 (1), which are not divisible in terms of the level at which they are exercised, the Convention's scope is clearly confined to the local level.

18. Since it relates explicitly to local authorities, the text of the Convention has to take account of the principles of local autonomy enshrined in the European Charter of Local Self-Government and of the constitutional arran-

gande konvention har utformats i samma anda som den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

14. Den europeiska konventionen om invandrade löntagares rättsliga status föreskriver å andra sidan lika behandling med avseende på arbets- och levnadsförhållanden, men påverkar inte utövandet av medborgarliga eller politiska rättigheter.

15. Det är mot den bakgrunden som man i föreliggande konvention försöker på ett mer exakt sätt fastställa såväl de medborgarliga och politiska rättigheter som utländska medborgare borde inneha som de institutionella åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras deltagande i det offentliga livet.

16. Konventionen handlar om utländska medborgares engagemang på *lokal* nivå. För ortens innevånare är det åtskilliga sidor av vardagslivet – t.ex. bostäder, skolor, lokala serviceinrättningar, kollektiva transporter, kultur- och idrottsanläggningar – som påverkas av de lokala myndigheternas beslut. Utländska medborgare bidrar dessutom aktivt till ortens liv och välbefinnande. För länder som anslutit sig till Europarådets demokratiska principer är det därför i sin ordning att undersöka hur en ibland ansevärd grupp av ordsbor, som har varit bosatta där länge, kan bidra till den lokala beslutsprocessen i frågor som berör dem.

17. Liknande överväganden skulle kunna tillämpas på några aspekter av beslutsfattandet på central regeringsnivå. Icke desto mindre kan man hävda att det finns ett närmare samband mellan innehav av medborgarskap och deltagande i förfaranden vid fastställande av något som skulle kunna uppfattas som "nationens vilja", varigenom utlänningar skulle vara uteslagna från nationens politiska liv. Med undantag för vad som i artikel 3.1 avser de mänskliga rättigheterna, som inte kan delas upp med hänsyn till på vilken nivå de utövas, är konventionens tillämpningsområde klart avgränsat till den lokala nivån.

18. Eftersom konventionens text uttryckligen avser lokala myndigheter, måste man i den ta hänsyn till de principer om lokalt självstyre som är nedlagda i Europa-deklarationen om det lokala självbestämmandet och till de kon-

gements in certain member States which prevent national governments from imposing detailed obligations on local authorities with regard to the manner in which they organise their internal affairs. Respect for local autonomy is reflected in particular in the wording of Article 4, which provides that the Parties shall endeavour to ensure that reasonable efforts are made to involve foreign residents in procedures for the consultation of the local population. It is further apparent in the nature of the obligations laid down in Article 5, which provides in particular for facilitation and encouragement of the setting up of consultative bodies rather than the imposition of a uniform system.

19. The Convention is conceived in such a way that it is possible to accede to it by accepting all three of the chapters or one or two. The intention is that those States which have particular constitutional or other difficulties with one chapter should not thereby be prevented from acceding to the Convention. The possibility of a gradual acceptance of the different chapters of the Convention in line with the internal developments within each State is moreover explicitly provided for.

Commentary on the provisions of the Convention

Preamble

20. The Preamble sets out the reasons which lead the member States of the Council of Europe to draw up the Convention and indicates how the Convention corresponds to the fundamental aims of the Council of Europe. It reaffirms the commitment of the signatory States to the universal and indivisible nature of human rights. Furthermore, reference is made to the fact that foreign residents participate economically and culturally in the life of the local community and generally have the same duties as citizens at local level. These considerations justify a common commitment to enhance the possibilities of participation in local public life which are open to foreign residents.

stitutionella förhållanden i vissa medlemsstater som hindrar nationella regeringar från att fastställa detaljerade tvingande föreskrifter om hur de lokala myndigheterna skall sköta sina inre angelägenheter. Respekten för det lokala självbestämmandet återspeglas särskilt i ordalydelsen i artikel 4, där det föreskrivs att de fördragsslutande parterna skall försöka se till att skäliga ansträngningar görs för att engagera utländska medborgare i förfaranden vid inhämtande av lokalbefolkningens åsikter. Den framgår också uppenbart av karaktären hos de skyldigheter som är föreskrivna i artikel 5, där det särskilt stadgas om underlättande och prioritering av planerna att hellre inrätta konsultativa organ än att införa ett enhetligt system.

19. Konventionen är disponerad på sådant sätt att det är möjligt att ansluta sig till den genom att godta alla tre huvudavsnitten, eller bara ett eller två av dem. Avsikten är att de stater som har särskilda konstitutionella eller andra svårigheter med ett huvudavsnitt därigenom inte skulle hindras från att ansluta sig till konventionen. Vidare föreskrivs det uttryckligen att man skall kunna successivt ansluta sig till konventionens olika huvudavsnitt allteftersom den inre utvecklingen i berörd stat medger detta.

Kommentar till konventionens föreskrifter

Inledning

20. I inledningen redovisas skälen till att Europarådets medlemsstater har beslutat utarbeta konventionen. Man hänvisar också till att konventionen står i samklang med Europarådets grundläggande målsättning. Den bekräftar signatärstaternas engagemang för de mänskliga rättigheternas allmängiltiga och odelbara karaktär. Vidare hänvisar man till det förhållandet att utländska medborgare deltar ekonomiskt och kulturellt i lokalsamhällets liv och allmänt sett har samma medborgarliga plikter på lokal nivå. Med tanke på detta kan man motivera ett gemensamt engagemang för att stärka möjligheterna till deltagande i ett offentligt liv på lokal nivå som står öppet för utländska medborgare.

Part I

Article 1

21. This article refers to the division of the Convention into three chapters as follows:

- Chapter A deals with freedom of opinion and assembly and the right to join associations, as well as with the involvement of foreign residents in procedures for the consultation of local citizens;

- Chapter B concerns the creation at local level of consultative bodies to represent foreign residents;

- Chapter C concerns the right of foreign residents to vote and stand for election at the local level.

22. Article 1 provides that member States may accept all three chapters of the Convention, or one or two. This provision is intended to ensure that those member States which find themselves unable to subscribe to a particular part of the Convention are not obliged to reject it in toto. Paragraph 2 holds out the possibility of a gradual acceptance of the different chapters of the Convention.

23. It is recognised that there is a special relationship between Chapters B and C: some member States which have applied the provisions of Chapter C by granting voting rights to foreign residents and have to that extent placed the latter on a par with citizens may take the view that it thereby becomes superfluous or even inappropriate to create special consultative bodies to represent foreign residents as such. Accordingly they will agree to apply the provisions of Chapters A and C only. However, other member States in the same position may consider that the special circumstances and problems of foreign residents may nevertheless justify special consultative arrangements for ascertaining the views of the foreign resident community, including those foreigners who do not yet meet the residence requirement for the right to vote in local elections. For this reason, Chapters B and C have not been made mutually exclusive.

Del I

Artikel 1

21. Denna artikel tar upp konventionens uppdelning i tre huvudavsnitt enligt följande:

- I huvudavsnitt A behandlas åsikts-, församlings- och föreningsfriheterna och utländska medborgares engagemang i procedurer för inhämtande av lokalbefolkningens åsikter.

- Huvudavsnitt B gäller inrättandet av konsultativa organ på lokal nivå för utländska medborgares representation.

- Huvudavsnitt C omfattar utländska medborgares rätt att rösta och kandidera till förtroendeuppdrag vid val på lokal nivå.

22. I artikel 1 föreskrivs det att medlemsstaterna får acceptera alla tre huvudavsnitten i konventionen eller ett eller två av dem. Avsikten med denna föreskrift är att säkerställa att de medlemsstater som inte anser sig kunna underteckna ett visst avsnitt av konventionen inte skall tvingas förkasta den i sin helhet. I punkt 2 av denna artikel lämnas en möjlighet att steg för steg godta konventionens olika huvudavsnitt.

23. Man erkänner att det föreligger ett särskilt samband mellan huvudavsnitten B och C: Några medlemsstater som har tillämpat föreskrifterna i huvudavsnitt C genom att bevilja utländska medborgare rösträtt och som i det avseendet har jämställt dem med landets medborgare kan anföra det argumentet att det därigenom blir överflödigt eller till och med olämpligt att skapa särskilda konsultativa organ med uppgift att företräda utländska medborgare som sådana. Således kommer de att gå med på att endast genomföra föreskrifterna i huvudavsnitten A och C. Emellertid kan andra medlemsstater i samma situation anse att de särskilda förhållandena och problemen som rör de utländska invånarna ändå kan motivera särskilda konsultativa arrangemang för utrönande av den utländska befolkningsgruppens synpunkter, inklusive sådana utlänningar som ännu inte har bott i landet tillräckligt länge för att ha rösträtt i lokala val. Därför har avsnitten B och C inte utformats så att de utesluter varandra.

Article 2

24. This article contains a definition of the expression "foreign residents" as used in the present Convention. A suggestion that it would be preferable in English to speak of resident "non-nationals", on the grounds that the latter term does not have the same emotional overtones as "foreigners", was not implemented because of the difficulty of finding a concise equivalent in French.

Chapter A*Article 3*

25. In relation to the exercise of the rights laid down in Article 3, most member States provide for a number of restrictions, corresponding for the most part to some of those permitted by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: restrictions necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. However, such provisions vary considerably from state to state, which explains why the Convention has not attempted, in Article 9, to harmonise them.

26. In any case what matters for the purposes of the present Convention is that within each state foreign residents should not be subject to different treatment from citizens with respect to the rights in question. It remains true, nevertheless, that the legislation on aliens in force in certain member States allows discretion to impose special restrictions on the political activity of aliens. The wording of article 9, which is specifically referred to under Article 3, seeks to overcome the difficulties which these States may have in complying with the terms of this article. In fact Article 9 gives the possibility to States to subject the rights accorded under Article 3 to specific procedural requirements or, should special situations occur which threaten important interests of the

Artikel 2

24. Denna artikel innehåller en definition av uttrycket "utländska medborgare" så som det används i den här konventionen. Ett förslag att man i den engelskspråkiga texten hellre borde tala om i landet bosatta "icke-inhemskas medborgare" (non-nationals) av det skälet att den sistnämnda termen inte har samma emotionella konnotationer som "utlänningar" antogs inte på grund av svårigheten att hitta en fåordig motsvarighet på franska.

Huvudavsnitt A*Artikel 3*

25. I fråga om utövandet av de i artikel 3 fastställda rättigheterna föreskriver de flesta medlemsstaterna ett antal restriktioner, huvudsakligen rörande de områden där sådana tillåts i konventionen om skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, nämligen sådana restriktioner som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av skäl som sammanhänger med nationell säkerhet och allmän ordning, förebyggande av oordning eller brottslighet, skydd av hälsa eller etiska värden eller skydd av medmänniskors rättig- och friheter. Sådana föreskrifter varierar dock avsevärt från land till land, vilket förklarar varför man inte har gjort något försök i artikel 9 att harmonisera dem.

26. Vad som under alla omständigheter är viktigt för den här konventionens syften är att den utländska befolkningen i varje enskild stat inte skall behandlas på annat sätt än landets medborgare med avseende på ifrågavarande rättigheter. Icke desto mindre kvarstår det faktum att den i vissa medlemsstater gällande utlänningslagstiftningen tillåter att utlänningsars politiska verksamhet underkastas vissa restriktioner. Ordalydelsen i artikel 9, till vilken man särskilt hänvisar i artikel 3, är ett försök att övervinna de svårigheter som dessa stater kan ha vid iakttagandet av denna artikels föreskrifter. Artikel 9 ger faktiskt de enskilda staterna en möjlighet att uppställa särskilda formella villkor för utnyttjandet av de rättigheter som beviljats med stöd av artikel 3 eller att in-

State, to restrict the enjoyment of such rights by foreigners.

27. It did not seem appropriate to introduce a restriction whereby the rights guaranteed to foreign residents by Article 3 (1) would apply only at the local level or in relation to matters within the competence of the local authority. Such a distinction would be difficult to make in practice and no member State appears to apply it.

28. The same consideration applies to the right to join associations which is laid down in paragraph 2. On the other hand, with regard to the right of foreign residents to form associations of their own, the same paragraph specifically speaks of *local* associations; it also defines one purpose of such associations as "defence of their interests in relation to matters falling within the province of the local authority". This qualification seems appropriate in view of the more restrictive provisions applying to political associations of aliens in certain member States, not least on account of the possible foreign relations implications of the activities of associations which aim to exert political influence in the country of origin. Restrictions which are exclusively applicable to aliens are less relevant on the local level than at national level: political activities of foreign residents are more likely to be considered *inappropriate when they affect national policy* questions than when only local problems are at issue.

29. The right of foreign residents to join associations which is stipulated in Article 3 (2) implies an obligation for the public authorities, subject to the provisions of Article 9, not to hinder foreign residents from becoming members of associations. It does not affect the question of the right of associations to define their own membership.

Article 4

30. The subjects of public inquiries or other procedures for consulting local citizens especi-

skränka utlänningars ianspråktagande av sådana rättigheter, om speciella lägen skulle uppkomma som hotar viktiga statsintressen.

27. Det har inte förefallit lämpligt att införa en restriktion med den effekten att de rättigheter som garanterats utländska medborgare med stöd av artikel 3.1 skulle äga tillämpning endast på lokal nivå eller i samband med ärenden inom den lokala myndighetens behörighetsområde. En sådan distinktion skulle vara vanskelig att genomföra i praktiken, och ingen medlemsstat synes tillämpa den.

28. Samma överväganden gäller den i andra stycket stadfästa rätten att ansluta sig som medlem i föreningar. I fråga om utländska medborgares rätt att bilda egna föreningar talas det i samma stycke uttryckligen om lokala föreningar; i det stycket fastställs också att ett av syftena med sådana föreningar är att "tillvarata deras intressen med avseende på angelägenheter inom den lokala myndighetens behörighetsområde". Detta villkor förefaller motiverat med hänsyn till de mer restriktiva föreskrifter som gäller för utländska medborgares politiska föreningar i vissa medlemsstater, inte minst på grund av de eventuella utrikespolitiska följderna av verksamhet bedriven av sådana föreningar vilkas mål är att utöva politiskt inflytande i respektive hemland. Restriktioner som uteslutande gäller för utlänningar tillämpas med större skärpa på riksnivå än på lokal nivå: Utländska befolkningsgruppers politiska aktiviteter anses oftare olämpliga när de påverkar politiska angelägenheter av nationell dignitet än när det endast är lokala problem som berörs.

29. Utländska medborgares rätt att gå med i föreningar, fastslagen i artikel 3.2, innebär att offentlig myndighet inte får hindra utländska medborgare från att bli medlemmar i föreningar, dock under beaktande av föreskrifterna i artikel 9. Det påverkar inte föreningarnas rätt att själva formulera villkoren för medlemskap.

Artikel 4

30. De angelägenheter som är föremål för opinionsundersökningar eller andra förfaran-

ally with regard to planning questions may be of equal concern to foreign residents. This article aims to ensure that efforts are made to involve them in such procedures. Such efforts must be "reasonable", that is such as could reasonably be expected of the authorities in question (eg. in the light of the financial and staff resources available). However, the wording of the article takes account of the fact that in some member States the internal allocation of competence is such that the national authorities have no direct power of intervention concerning the manner in which local authorities conduct their affairs.

Chapter B

Article 5

31. The institutional arrangements provided for in this article for the representation of foreign residents at local level may take a variety of forms, in particular:

(a) participation by representatives of foreign residents in an advisory capacity in the deliberations of local authority committees;

(b) consultative committees with mixed membership comprising members of local authority committees and representatives of foreign residents;

(c) consultative councils with purely foreign membership.

It is furthermore left to the competent authorities to determine whether the representatives of the foreign residents should be directly elected or nominated by the relevant organisations.

32. In view of the great differences in the size of local authorities across Europe, it did not seem possible to lay down uniform requirements about either the absolute number or the percentage of foreign residents which justify an appointment of a consultative body. The decision as to what is a "significant number" must be taken in each national context.

den för uttrönande av lokalbefolkningens åsikter – särskilt stads- och andra planeringsfrågor – kan beröra de utländska ortsborna lika mycket. Denna artikels syfte är att säkerställa att ansträngningar görs att engagera dem i sådana processer. Sådana ansträngningar skall vara "skäligen", dvs. sådana som man rimligen skulle kunna förvänta sig av ifrågavarande myndigheter (t.ex. mot bakgrund av tillgängliga penning- och personalresurser). Av artikelns lydelse kan man dock utläsa att i några medlemsstater är den interna behörighetsfördelningen sådan att de centrala myndigheterna inte har någon direkt behörighet att ingripa i fråga om det sätt på vilket de lokala myndigheterna sköter sina angelägenheter.

Huvudavsnitt B

Artikel 5

31. De institutionella arrangemang som föreskrivs i denna artikel för utländska medborgares representation på lokal nivå kan ha en rad olika former, särskilt:

a) representanter för utländska befolkningsgrupper kan delta i den lokala myndighetens kommittésammanträden med rådgivande funktion,

b) rådgivande kommittéer, bestående av ledamöter i de lokala organens kommittéer och utskott och av representanter för utländska befolkningsgrupper,

c) rådgivande kommittéer, bestående av enbart utländska medlemmar.

Vidare står det de behöriga myndigheterna fritt att avgöra huruvida företrädarna för utländska ortsbor skall väljas direkt eller utses av vederbörande organisationer.

32. Med hänsyn till att de lokala myndigheternas storlek uppvisar stora skillnader i de olika europeiska länderna, har det inte syntts möjligt att fastställa enhetliga regler om vare sig det absoluta antal eller de procentuella andelar av utländska invånare som skulle motivera ett inrättande av konsultativa organ. Att avgöra vad som menas med ett "betydande antal" är något som måste ske mot bakgrund av varje nationellt sammanhang.

33. The text of Article 5 takes as full account as possible of the principle of local autonomy by providing that the obligation of the parties to the Convention is not to impose on local authorities detailed and uniform arrangements for the consultation of foreign residents but to remove any legal or other obstacles to the setting up of consultative bodies and to encourage and facilitate their creation. The text of the Article, however, does not exclude the possibility, in States where this is feasible, of adopting legislation of a general nature imposing precise duties on local authorities.

Chapter C

Article 6

34. It was originally envisaged that the Parties to the Convention should undertake to grant one another's nationals the right to vote in local authority elections on a basis of reciprocity, or at any rate that this right would be reserved to nationals of other Council of Europe member States. However, in the course of the intergovernmental discussions on the draft Convention it seemed preferable that Chapter C, like Chapters A and B, should apply to all foreign residents without distinction of nationality. This approach is justified on the following grounds:

(i) Most of the member States which have accorded foreign residents the right to vote in local elections (Denmark, Ireland, Netherlands, Norway, Sweden) do not limit this right to nationals of particular states. (The exceptions are Finland and Iceland, where the franchise for local government elections has been extended to nationals of other member States of the Nordic council, and the United Kingdom, where Commonwealth citizens and citizens of the Republic of Ireland may vote in local and national elections.)

(ii) A restriction of the right to vote in local elections to nationals of other member States would not make it easier for those countries which have constitutional obstacles to accept Chapter C.

33. Vid formuleringen av texten i artikel 5 har man i görligaste mån beaktat principen om lokalt självstyre genom att föreskriva att de fördragsslutande parterna inte får ålägga sina lokala myndigheter några detaljerade och enhetliga rutiner vid konsultation av utländska medborgare, men att de är skyldiga att undanröja eventuella juridiska eller andra hinder mot inrättandet av konsultativa organ och att uppmuntra och underlätta tillskapandet av dem. Ordalydelsen i artikeln utesluter dock inte möjligheten att man i länder där detta är genomförbart antar lagar av allmän karaktär, enligt vilka exakt definierade skyldigheter åläggs de lokala myndigheterna.

Huvudavsnitt C

Artikel 6

34. Ursprungligen hade man planerat att de fördragsslutande parterna skulle förbinda sig att bevilja varandras medborgare rösträtt vid lokala val på basis av ömsesidighetsprincipen eller att denna rätt i vart fall skulle förbehållas medborgare i andra medlemsstater i Europarådet. Under loppet av diskussionerna på regeringsnivå om konventionsutkastet kom man dock fram till att det vore att föredra om huvudavsnitt C, liksom huvudavsnitten A och B, omfattade alla utländska invånare oberoende av medborgarskap. Ståndpunkten motiveras av följande skäl:

(i) De flesta av de medlemsstater som har beviljat utländska medborgare rösträtt vid lokala val (Danmark, Irland, Nederländerna, Norge, Sverige) begränsar inte denna rätt till medborgare i vissa stater. (Undantagen är Finland och Island där rösträtten vid lokala val har utsträckts till att omfatta medborgare i andra medlemsstater i Nordiska Rådet, och Storbritannien där medborgare i samväldesländerna och Republiken Irland får rösta vid lokala val och parlamentsval.)

(ii) Om man begränsade den lokala rösträtten till medborgare i andra medlemsstater i Europarådet, skulle detta inte underlätta för sådana länder där det finns författningsrättsliga hinder mot ett godtagande av huvudavsnitt C.

(iii) The considerations adduced in the preamble concerning the participation of foreign residents in the life of the local community and the fact that they generally have the same duties as citizens at the local level apply to foreign residents of all nationalities. To create a discrimination between those foreign nationals who enjoy voting rights and those who do not, would be politically problematical.

35. The terms of Article 6 do not exclude the possibility of certain formal procedural requirements being laid down for the granting of the right to vote to each foreign resident, even though these may not apply to nationals of the state in question. Such procedural requirements may include the need for a foreign resident specifically to apply to be entered on the electoral register of the local authority. However, any formal procedural requirements must not be of such a character as to detract from the substance of the provisions of Article 6 (1) of constitute significant obstacles to the exercise of the rights conferred thereby upon foreign residents.

36. With regard to the period of residence required to qualify for the right to vote, it is clear that it should be long enough for the elector to have become familiar with the local community and its political situation and issues. The period of five years chosen for the right to vote is the longest period required in any of the countries which have already granted foreigners the right to vote in local elections. The only exceptions are the Swiss cantons of Neuchâtel and Jura, which (normally) have a ten-year residence qualification; however, earlier proposals involving a ten- or twelve-year residence qualification met with the objection that this period was longer than that normally required for acquiring full citizenship.

37. The residence requirement of five years is not satisfied by a period of residence at some time in the past or by the accumulation of several periods of residence. Rather, to qualify for the right to vote in local elections, a foreign national must have been ordinarily resident during the five-year period preceding the elections. The expression "habitual" indicates that

(iii) De motiveringar som i inledningen anförts i fråga om utländska orsbors deltagande i lokalsamhällets liv och det faktum att de i allmänhet har samma medborgerliga skyldigheter på lokal nivå är omständigheter som gäller för utländska invånare av samtliga nationaliteter. Att skapa en skiljelinje mellan utländska invånare som har rösträtt och sådana som inte har det vore politiskt problematiskt.

35. Föreskrifterna i artikel 6 utesluter inte möjligheten att man fastställer vissa formella, handläggningstekniska krav för beviljande av rösträtt åt varje enskild i landet bosatt utländsk medborgare, även om några sådana villkor kanske inte gäller för inhemska medborgare. Ett sådant formellt villkor kan exempelvis vara att en utländsk invånare måste särskilt ansöka om att bli införd i sin hemkommuns röstlängd. Eventuella villkor av formell natur får dock inte vara sådana att de undergräver andemeningen i föreskrifterna i artikel 6.1 eller utgör betydande hinder mot de utländska medborgarnas utövande av de rättigheter som avses där.

36. Beträffande den bosättnings tid som krävs för att vederbörande skall få rösträtt, är det tydligt att tiden skall vara tillräckligt lång för att väljaren skall ha blivit förtrogen med närsamhället, dess politiska situation och angelägenheter. Den femårsperiod som valts som villkor för rösträtt är den längsta som krävs i något av de länder som redan har beviljat utlänningar rösträtt vid lokala val. De enda undantagen är de schweiziska kantonerna Neuchâtel och Jura, som (normalt) kräver tio års bosättning. Tidigare förslag om krav på tio eller tolv års bosättning har dock bemötts med invändningen att en sådan period är längre än den som normalt krävs för erhållande av fullt medborgarskap.

37. Kravet på fem års bosättning är inte uppfyllt, om man kan återropa en bosättnings tid någon gång i det förflutna eller addera flera bosättningsperioder. För att uppfylla villkoren för beviljande av rösträtt, måste en utländsk medborgare ha varit fast bosatt på orten under den femårsperiod som föregått valet. Uttrycket "fast" anger att man vid beräkning av

for the purpose of calculating length of residence, brief periods of absence on holiday, on business or for other personal reasons do not affect a person's quality as resident in the state concerned. It is left to each Party to determine, in accordance with domestic law, whether the five years are counted in relation to the date of the elections themselves or in relation to a qualifying date for the establishment of the electoral register.

38. The question was raised as to whether the period of residence laid down in Article 6 for foreign nationals to be entitled to vote in local authority elections should refer to residence in the local authority concerned, since the frame of reference for exercising the right is the local authority. However, it is noteworthy that none of the countries which have accorded voting rights to foreign nationals appears to require a period of residence within the local authority itself; the residence qualification relates to the national territory (except for an additional requirement in the Swiss canton of Neuchâtel of one year's residence in the canton). Moreover, in countries which do not have internal registration procedures a residence qualification linked to the local authority might be difficult to verify. For these reasons it was decided that the period of residence stipulated in Article 6 should refer to residence anywhere in the State concerned.

39. All those countries which have extended the local government franchise to foreign nationals have accorded them both active and passive voting rights. The present convention text follows their example by providing for both the right to vote and that to stand for election to be granted to foreign residents. However, in order to take account of the problems of one or more member States whose legal system countenances the right of foreign residents to vote but not that to stand for election, Article 6 (2) allows a Party to the Convention to accept Chapter C while granting only the right to vote.

40. It is sometimes argued that a candidate for election needs to be more fully integrated into the local community than a simple elector and therefore needs to have been resident

bosättningstiden inte får dra av kortare frånvaroperioder vid semester- och tjänsteresor eller resor av personliga skäl och av den anledningen förklara att vederbörande inte kan anses som bosatt i aktuell stat. De fördragsslutande parterna får var och en med stöd av inhemsk lagstiftning avgöra om femårsperioden skall beräknas som tiden fram till själva valdagen eller fram till en viss dag som är bestämd för röstlängdens upprättande.

38. Frågan har väckts om den bosättningstid som avses i artikel 6, dvs. den tid som utländska medborgare måste ha tillbringat i landet för att få rösträtt vid lokala val, skall avse bosättning på aktuell ort, eftersom referensramen för denna rättighets utövande är den lokala förvaltningen. Det är dock värt att observera att inget av de länder som har beviljat rösträtt till utländska medborgare synes kräva bosättning inom själva valkretsen; med "bosättning" avses bosättning på landets nationella territorium (med undantag för den schweiziska kantonen Neuchâtel's tilläggskrav på ett års bosättning inom kantonen). I länder som saknar interna registreringsförfaranden kan det dessutom vara svårt att kontrollera att bosättning i anslutning till det lokala förvaltningsområdet har förekommit. Av dessa skäl har man beslutat att den bosättningsperiod som föreskrivs i artikel 6 skall avse bosättning var som helst inom ifrågakande stat.

39. Alla de länder som har utsträckt den kommunala rösträtten till utländska medborgare har beviljat dem såväl aktiv som passiv rösträtt. Texten i föreliggande konvention följer deras exempel genom att föreskriva att både rösträtt och rätt att kandidera skall beviljas utländska invånare. För att beakta problemen för en eller flera medlemsstater, vilkas rättssystem tillåter inom landet bosatta utländska medborgare att rösta men inte att kandidera till förtroendeuppdrag, är dock texten i artikel 6.2 formulerad på sådant sätt att en fördragsslutande part kan acceptera huvudavsnitt C, även om man endast beviljar rösträtt.

40. Det hävdas ibland att en kandidat till ett politiskt förtroendeuppdrag behöver vara mer rotad i det lokala samhället än en vanlig väljare och därför måste ha bott där en längre tid.

there for a longer period. The "Proposal for a Council Directive on voting rights for Community nationals in local elections in their member State of residence" drafted by the Commission of the European Communities follows this reasoning by providing for a qualifying period which is twice as long as that for the right to vote. However, none of the Council of Europe member States which have already extended the local government franchise to foreign residents makes a distinction between the residence qualification for the right to vote and that to stand for election. The convention text follows the practice of these countries.

Article 7

41. Bearing in mind that the residence requirements stipulated in Article 6 for the right to vote in local authority elections correspond, in general, to the longest period required in those countries which have already introduced voting rights for foreigners, this article permits Parties to the Convention to require a shorter residence qualification.

Part II

Article 8

42. The intention of this article is to encourage an active policy of information because foreign residents often have particular problems of interpretation and need to be made aware of their rights. The text leaves it up to each Party to determine, in accordance with its domestic law, which authorities shall be responsible for providing the information in question. Moreover, depending on the situation in the country concerned, the requirements of this article may be satisfied by the provision of information to foreign residents within the general framework of information given to all local residents or by means of publicity in the media, etc. It does not necessarily entail formal measures by the Parties to the Conventions to require local authorities to identify each foreign resident and send him or her relevant documentation.

"Förslaget till ett rådsdirektiv om rösträtt för medborgare i EG- medlemsstater vid lokala val i deras bosättningsland inom gemenskapen", ett utkast utarbetat av kommissionen för de Europeiska gemenskaperna, följer detta resonemang genom att man där föreskriver en bosättningsperiod som är dubbelt så lång som kvalificeringstiden för erhållande av rösträtt. Ingen av Europarådets medlemsstater som redan har utsträckt den kommunala rösträtten till utländska, inom landet bosatta medborgare gör emellertid någon skillnad mellan bosättningsperiod för rösträtt och bosättningsperiod för kandidatur. Konventionens lydelse bygger på den praxis som gäller i dessa länder.

Artikel 7

41. Med tanke på att de bosättningskrav för rösträtt vid lokala val som avses i artikel 6 i regel motsvarar den längsta föreskrivna tiden i de länder som redan har infört rösträtt för utlänningar, kan de fördragsslutande parterna med stöd av denna artikel föreskriva en kortare bosättningsperiod som villkor.

Del II

Artikel 8

42. Avsikten med denna artikel är att uppmuntra en aktiv informationspolitik på grund av att invandrare ofta ställs inför särskilda tolkningsproblem och behöver göras medvetna om sina rättigheter. Artikeltexten ger de fördragsslutande parterna frihet att i enlighet med inhemsk lag bestämma vilka myndigheter som skall ha ansvaret för tillhandahållandet av ifrågavarande information. Beroende på situationen i berört land får dessutom kraven i denna artikel tillgodoses genom att man lämnar landets utländska invånare information inom ramen för den allmänna informationsverksamhet som bedrivs till förmån för hela befolkningen i landet eller med hjälp av annonsering i massmedier osv. Artikeltexten innebär inte nödvändigtvis att de fördragsslutande parterna behöver vidta formella åtgärder för att ålägga de lokala myndigheterna att

Article 9

43. This article specifies circumstances in which Parties may restrict the rights granted to foreign residents under the Convention. The provisions of paragraph 1 are based on the model of Article 15 (1) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and refer to circumstances of war or public emergency. Paragraph 2, on the other hand, refers only to Chapter A of Part I. It takes account of the fact that in certain member States the law provides for the exercise of certain rights by aliens being subject to particular formalities. These formalities may in fact be necessary for administrative or other reasons but must not be designed to make more difficult the exercise of the rights in question by foreign residents. Moreover, paragraph 2 provides for the possibility of imposing restrictions on foreign residents' political activity. However, such restrictions are admissible only in so far as they are necessary to protect important interests of the State. The term "important interests of the State" means national security, public order, etc.

44. Paragraph 3 of Article 9 is based on Article 60 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It seeks to exclude the possibility that any of the provisions of the Convention might be so interpreted as to detract from the protection accorded to the rights in question by national legislation or other international agreements.

Article 10

45. The Convention does not make provision for a specific body responsible for supervising its implementation. It is therefore all the more important that the Secretary General of the Council of Europe should be in a position to follow developments in the individual Par-

registrera varje enskild utländsk medborgare som är bosatt på orten och att sedan sända aktuell information till honom eller henne.

Artikel 9

43. Denna artikel innehåller närmare uppgifter om de omständigheter under vilka de fördragsslutande parterna får inskränka de rättigheter som beviljats utländska invånare med stöd av konventionen. Föreskrifterna i första stycket utgår från artikel 15.1 i konventionen om skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och avser krigsförhållanden eller undantagstillstånd. Andra stycket avser å andra sidan enbart huvudavsnitt A i del I. Man tar där hänsyn till att i vissa medlemsstater föreskriver lagen att särskilda formaliteter skall reglera utlänningars utövande av vissa rättigheter. Dessa formaliteter kan visserligen vara nödvändiga av administrativa eller andra skäl, men får inte ha en sådan utformning att de gör det svårare för utländska medborgare att utöva ifrågavarande rättigheter. Andra stycket innehåller dessutom föreskrifter som gör det möjligt att införa restriktioner för utländska medborgares politiska verksamhet. Sådana restriktioner är dock godtagbara endast in den mån de är nödvändiga för skyddet av viktiga statsintressen. Med "viktiga statsintressen" avses nationell säkerhet, allmän ordning osv.

44. Tredje stycket i artikel 9 bygger på artikel 60 i konventionen om skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Texten är ett försök att utesluta risken för att någon av konventionens föreskrifter skall kunna tolkas på sådant sätt att den försvagar det skydd som tillerkänts ifrågavarande rättigheter i nationell lagstiftning eller i andra internationella avtal.

Artikel 10

45. Konventionen innehåller inte någon föreskrift om inrättande av ett särskilt organ för övervakning av konventionens verkställelse. Därför är det desto viktigare att Europarådets generalsekreterare kan följa utvecklingen inom de enskilda medlemsstaterna med av-

ties with regard to the participation of foreign residents in local public life. Article 10 is intended to facilitate this task by creating an obligation for each Party to supply relevant information. It corresponds to similar provisions in other Council of Europe conventions.

Part III

Articles 11 – 18

46. The final clauses contained in Articles 11 to 18 are closely based on the model final clauses for conventions and agreements concluded within the Council of Europe. The insertion of paragraph 3 of Article 12 and item (d) of Article 18 takes account of the possibility given to the Parties by Article 1, paragraph 2 to enlarge subsequently the scope of their undertakings under the Convention. The insertion of item (e) of Article 18 takes account of the obligation to notify the Secretary General of any measure taken in accordance with Article 9, paragraph 2.

47. The purpose of Article 15 is to define the categories of local authorities to which the Convention applies. Although some previous proposals for the participation of foreign residents had been limited to the municipal level, there did not seem to be any compelling reason for excluding other categories of local authorities, particularly as the concept of "municipality" could pose some problems in the United Kingdom and Ireland. It therefore seemed best to extend the provisions of the Convention to all local authorities, leaving those Parties which have problems with such extension the freedom to specify which categories of territorial authorities are covered. The wording of Article 15 is closely based on that used for the European Charter of Local Self-Government.

seende på utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå. Artikel 10 är avsedd att underlätta denna uppgift genom att man där ålägger varje fördragsslutande part att tillhandahålla aktuell information. Texten motsvarar liknande föreskrifter i andra konventioner som upprättats i Europarådets regi.

Del III

Artiklarna 11-18

46. Slutklausulerna i artiklarna 11 till 18 ansluter sig nära till de slutklausuler av standardtyp för konventioner och avtal som slutits inom Europarådet. Genom att man fört in ett tredje stycke i artikel 12 och punkten d i artikel 18 beaktar man den möjlighet att senare utöka tillämpningsområdet för sina åtaganden enligt konventionen som de fördragsslutande parterna har fått med stöd av artikel 1.2. Genom att man fört in punkten e i artikel 18 beaktar man skyldigheten att underrätta Generalsekreteraren om åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 9.2.

47. Syftet med artikel 15 är att precisera de kategorier av lokala myndigheter som konventionen är tillämplig på. Ehuru några tidigare förslag om utländska invånares deltagande i val m.m. hade begränsats till den kommunala (municipal) nivån, har det inte förefallit föreligga något tvingande skäl att utesluta andra kategorier av lokala myndigheter, i synnerhet som begreppet "kommun" (municipality) skulle kunna välla vissa problem i Storbritannien och Irland. Det har därför syntts bäst att utsträcka konventionens föreskrifter till att omfatta alla lokala myndigheter och att låta det stå fritt för de fördragsslutande parter som har problem med en sådan utvidgning att precisera vilka kategorier av inhemska förvaltningsmyndigheter som skall omfattas av begreppet. Ordalydelsen i artikel 15 ansluter sig nära till Europa-deklarationen om det lokala självbestämmandet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkel-spiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Statsrådet Davidson anmäler fråga om godkännande av Europarådets kon-
vention om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå.

Regeringen beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att godkänna
den av Europarådets ministerkommitté den 14 november 1991 antagna kon-
ventionen om utlänningars delaktighet i samhällslivet på kommunal nivå i
enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:

Maud Melin

