

Rekommandasjon CM/Rek(2022)2 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om demokratisk ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer

*(Vedtatt av Ministerkomiteen 9. februar 2022
på det 1424. møtet mellom ministrenes stedfortredere)*

Ministerkomiteen -

som tar i betraktning at Europarådets mål er å skape større enhet mellom sine medlemmer for å ivareta og realisere idealene og prinsippene som er deres felles arv, og å legge til rette for deres økonomiske og sosiale framgang;

som tar i betraktning at innbyggerne i økende grad ønsker å ha innflytelse over styring og kontroll av offentlige anliggender på de territoriale nivåer som er nærmest dem, og at aktiv deltakelse fra innbyggernes side i ivaretakelsen av lokale og regionale offentlige anliggender, blant annet ved at man tar på seg valgte verv, er en forutsetning for effektivt demokrati;

som tar i betraktning de mange fordelene som et utviklet system og en utviklet kultur for ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer medfører, spesielt når det gjelder fremme av godt styresett, demokrati, høye standarder for offentlig etikk, tillit til offentlige institusjoner og et sunt økonomisk og sosialt miljø;

som tar i betraktning at innsyn i folkevalgtes og folkevalgte organers handlinger og i handlingene til underliggende organer, og kvaliteten på informasjon og enkel tilgang til informasjon som offentlige myndigheter innehar, generelt er spesielt viktige aspekter ved et rammeverk for ansvarlighet;

som tar i betraktning at klarhet i lovgivning om lokal og regionalt selvstyre, spesielt i fastsettelse av ansvar, herunder konsekvensene av inadekvat styring, er en viktig forutsetning for godt styresett i samsvar med rettsstatsprinsippet og grunnleggende rettigheter, og for rettssikkerheten til dem som holdes ansvarlig;

som også tar i betraktning at bruk av ulike former for vold mot folkevalgte er én av flere trender som i det siste har vært en økende kilde til bekymring i mange medlemsstater, og at dette kan avskrekke potensielle kandidater og dermed påvirke den nødvendige fornyelsen av politisk ledelse, samt ha en negativ innvirkning på evnen til å ta initiativer og på effektiviteten av offentlige tiltak;

som tar i betraktning at mange medlemsstaters erfaring viser at det er nødvendig å organisere systemer for ansvarlighet på en slik måte at man garanterer, jf. Europeisk charter om lokalt selvstyre (ETS nr. 122), både lokale myndigheters effektivitet og opprettholdelse av «utstrakt selvbestemmelse når det gjelder ansvar, hvorledes ansvaret utøves, og hvilke ressurser som er nødvendige for at formålene realiseres»;

som tar hensyn til:

- konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (ETS nr. 5);
- Europeisk charter om lokalt selvstyre (ETS nr. 122), herunder tilleggsprotokollen vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207);
- de øvrige rettslige instrumentene til Europarådet som inneholder relevante bestemmelser om temaet offentlig ansvarlighet, som konvensjonen om innsyn i offentlige dokumenter (CETS nr. 205), rekommandasjon Rek(99)8 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om lokale folkevalgtes økonomiske ansvar for handlinger eller unnlater i tjenesten, rekommandasjon [CM/Rek\(2014\)7](#) om beskyttelse av varslere, rekommandasjon [CM/Rek\(2018\)4](#) om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv og rekommandasjon [CM/Rek\(2019\)3](#) om kontroll av lokale myndigheters virksomhet;
- Valencia-erklæringen og Strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå, herunder de tolv prinsippene for godt demokratisk styresett som ble vedtatt på det 15. møtet til Europarådets konferanse for europeiske ministre med ansvar for lokale og regionale myndigheter (15.–16. oktober 2007, dokument [CM\(2008\)14](#)), spesielt prinsipp 12 (ansvarlighet);
- arbeidet til Europarådets kongress for lokale og regionale myndigheter, spesielt rekommandasjon 423 (2018) «Conflicts of interest at local and regional level», rekommandasjon 424 (2018) «Transparency and open government», rekommandasjon 395 (2017) «Recurrent problems identified in the assessments following Congress election monitoring and observation missions (reference period 2010-2016)», rapporten «A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government» (desember 2020) og rekommandasjon 459 (2021) «Holding referendums at local level»;
- arbeidet til Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen), herunder rapporten om avsettelse av ordførere og lokale folkevalgte ved folkeavstemning (dokument CDL-AD(2019)011 rev, juni 2019);
- tilbakevendende problemer identifisert i tilsynsarbeidet til gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO);
- FNs bærekraftsmål, spesielt mål nr. 16 «Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner»;

anbefaler, i henhold til artikkel 15.b i vedtektene for Europarådet, at regjeringene i medlemsstatene, under henvisning til definisjonene, prinsippene og retningslinjene fastsatt i vedlegget, påtar seg oppgavene fastsatt i punkt 1 til 5 nedenfor, eller overlater disse oppgavene til de vedkommende offentlige myndigheter, under hensyn til deres respektive konstitusjonelle ordninger eller lovordninger:

1. etablere og opprettholde et rammeverk for ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer, bestående, i den grad det er hensiktsmessig, av lovgivning, institusjoner, prosedyrer, praksis og normer for atferd som til sammen skaper de forhold og den kultur som gjør at
 - a. beslutningstakere tar ansvar for sine beslutninger,
 - b. disse beslutningene rapporteres, forklares, undersøkes og, eventuelt, bestrides eller gjøres til gjenstand for sanksjoner, og
 - c. det er effektive og forholdsmessige rettsmidler mot utilbørlige beslutninger eller unnlaterse eller mot handlinger eller manglende handlinger som er et resultat av slike utilbørlige beslutninger eller unnlaterse;
2. sikre at bestemmelser innenfor dette rammeverket fungerer komplementært med medlemsstatens rettslige, politiske og administrative systemer, herunder de systemer som er etablert for nasjonale folkevalgte og folkevalgte organer;
3. involvere lokale og regionale folkevalgte i overveielene av reformer som skal gjennomføres i rammeverket for ansvarlighet og prosedyrene for gjennomføringen av disse;
4. regelmessig evaluere de vedtatte tiltakene og iverksette eventuelle nødvendige lovreformer for å forbedre effektiviteten av ansvarlighetsmekanismene som er nedfelt i rammeverket, og evaluere sammenhengen i gjennomføringen av dem. I denne forbindelse bør medlemsstatene ta hensyn til de anbefalinger som framsettes etter tilsyns- og observasjonsaktiviteter utført av Europarådets kongress for lokale og regionale myndigheter vedrørende gjennomføringen av Europeisk charter om lokalt selvstyre;
5. oversette denne rekommandasjonen til landets offisielle språk og aktivt formidle den til lokale og regionale myndigheter, sammenslutninger av slike og andre interesserte parter;
6. i forbindelse med gjennomføringen av denne rekommandasjonen se denne rekommandasjonen i sammenheng med rekommandasjon Rek(99)8 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om lokale folkevalgtes økonomiske ansvar for handlinger eller unnlaterse i tjenesten.

Vedlegg

Definisjoner, prinsipper og retningslinjer i forbindelse med ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer

1. Definisjoner

1.1 I denne rekommandasjonen gjelder følgende definisjoner:

- a. Med «lokale og regionale folkevalgte» (også kalt «representanter») menes personer som innbyggerne i en geografisk enhet direkte eller indirekte har valgt til å representere seg. Begrepet omfatter også personer valgt av andre folkevalgte til å inneha et verv i en lokal eller regional myndighet og/eller dennes utøvende organ (herunder kommunestyremedlemmer, ordførere, ledere, valgte rådmenn osv.);
- b. Med «lokale og regionale folkevalgte organer» (også kalt «organer») menes organer som utelukkende eller hovedsakelig består av folkevalgte, herunder en myndighets forsamling og/eller utøvende organ og utvalg og komiteer i forsamlingen eller det utøvende organet (herunder kommuner og kommunedeler, territoriale enheter, fylker, regioner, provinser osv.);
- c. Når man er «ansvarlig» (accountable), er man villig og i stand til å stå til regnskap for sine beslutninger, til å rapportere om, forklare og svare på spørsmål om disse beslutningene, og til å akseptere enhver konsekvens eller forholdsmessig sanksjon mot utilbørlige beslutninger eller unnlatelser;
- d. Med «ansvarlighet» menes det være ansvarlig;
- e. Et «rammeverk for ansvarlighet» består, i den grad det er hensiktsmessig, av lovgivning, institusjoner, prosedyrer, praksis og normer for atferd som gjør at innbyggerne kan ha tillit til ansvarligheten til sine representanter og organer på lokalt og regionalt nivå;
- f. Med «ansvar» (responsibilities) menes de funksjoner, myndigheter, forhold, handlinger og oppgaver som representanter og organer må stå til regnskap for.

2. Prinsipper for ansvarlighet

- 2.1 Ansvarlighet innebærer et sett ulike relasjoner mellom parter og en overføring av myndighet, funksjoner og ansvar fra en part til en annen.
- 2.2 Som et grunnleggende prinsipp er representanter og organer ansvarlige overfor dem som har gitt dem en myndighets- eller maktposisjon gjennom direkte valg. Likeledes er de som gjennom utnevning innenfor et folkevalgt organ har fått en myndighets- eller maktposisjon til å utføre utøvende funksjoner eller kontrollfunksjoner, ansvarlige overfor dem som har gitt dem denne posisjonen.
- 2.3 Derfor må representanter og organer gjøre rede for sine handlinger overfor innbyggere og velgere med hensyn til ansvarsdomenet som er knyttet til vervet. De vil også måtte gjøre rede for seg overfor personer involvert i et eventuelt formelt system for revisjon

eller granskning. I tillegg kan det være aktører eller organer som er ansvarlige for atferden til en representant eller et organ, samt en rekke interessentgrupper som vil bli berørt på en eller annen måte av representanters og organers handlinger.

- 2.4 Ansvarlighet er personlig og kan ikke delegeres. Der ansvar er delegert til en annen person eller et annet organ, forblir representantene og organene ansvarlige for disse forholdene.
- 2.5 Noen aspekter ved disse ansvarlighetsrelasjonene vil bli institusjonalisert eller nedfelt innenfor organisatoriske eller politiske mekanismer: politisk ansvarlighet for den generelle gjennomføringen av politikk (overfor velgerne eller et annet organ); rettslig ansvar for handlinger som medfører et sivilt krav eller en strafferettslig reaksjon (overfor domstolene); og ledelsesansvar for den generelle administrative og økonomiske styringen av ressurser og prosedyrer (gjennom ledelseskontroll, rettslig overprøving, ekstern revisjon osv.).
- 2.6 For å stimulere til ansvarlig atferd er det viktig å sikre innsyn i representanters og organers handlinger, og i handlingene til underliggende organisasjoner og enheter, slik at handlinger kan utsettes for offentlighetens søkelys og være gjenstand for løpende kontroll. Åpenhet og transparens bør derfor aktivt fremmes på alle måter.
- 2.7 Effektiv ansvarlighet vil også være avhengig av en rekke elementer utenfor formelle institusjoner og systemer, som et aktivt sivilsamfunn, informerte og politisk dannede innbyggere og en fri og uavhengig presse og medier som rapporterer om det politiske systemets virkemåte.

3. Retningslinjer for et effektivt rammeverk for ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer

- 3.1 Prinsippet om ansvarlighet kan gjøres til en praktisk realitet ved å få på plass et rammeverk for ansvarlighet bestående av forskrifter, regler, normer, institusjoner og praksiser, og å fremme disse gjennom opplæring og bevisstgjøringsinitiativer. Et effektivt rammeverk for ansvarlighet vil identifisere følgende elementer i ansvarlighetsrelasjonene:

i. Hvem som er ansvarlig, og hva de er ansvarlige for

- 3.2 For alle representanter og organer bør rammeverket for ansvarlighet tydelig identifisere og dokumentere de forhold de er ansvarlige for, og i hvilken grad de er rettslig og økonomisk ansvarlige.
- 3.3 Representanter og organer som er betrodd kollegiale, deliberative og kontrollmessige funksjoner (typisk lokale/regionale forsamlinger) bør stå til ansvar for måten de utfører disse oppgavene på. Representanter og organer som er betrodd utøvende og ledelsesmessige oppgaver (typisk lokale/regionale utøvende funksjoner, herunder ordførere) bør redegjøre for hvordan offentlige tjenester leveres, herunder hvordan man gjennomfører politikk og mål som er avtalt med det deliberative organet.
- 3.4 Når det er mulig, bør antallet lover og regler som representanter og organer er pålagt å anvende, spesielt forskrifter og rundskriv, reduseres; gjeldende lovgivning på

representanters og organers viktigste ansvarsområder bør foreligge i form av konsolidert lovgivning.

ii. *Hvordan de vil bli holdt ansvarlig, og hvem de skal stå til ansvar overfor*

- 3.5 Det bør legges stor vekt på å legge til rette for at innbyggere og sivilsamfunn kan uttrykke meninger, gi tilbakemelding på politikk, formulere forslag og gi uttrykk for kritikk eller bekymringer. Aktuelle virkemidler i denne forbindelse kan være folkeavstemninger, folkeinitiativer og ulike former for deltakelse og konsultasjon. Ved utforming av slike tiltak kan man hente inspirasjon fra tilleggsprotokollen til Europeisk charter om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207). Spesiell oppmerksomhet bør vies dem som kanskje opplever at de hindres i å delta, slik at disse får en stemme på lik linje med andre i forhold som berører dem.
- 3.6 Rådslagninger i lokale og regionale forsamlinger bør være offentlige; saksliste og viktige dokumenter som diskuteres på møtene, bør gjøres tilgjengelige i god tid. Loven bør fastsette under hvilke sjeldne omstendigheter møter kan holdes for lukkede dører; representanter og organer må være forberedt på å rapportere om beslutninger tatt i slike lukkede møter.
- 3.7 All informasjon som gis til granskningsformål, bør gjøres tilgjengelig i et format som er tilgjengelig og relevant for dem den er tiltenkt. Informasjon som offentliggjøres, bør være objektiv og av høy kvalitet, slik at innbyggerne kan danne seg en oppfatning av representanters og organers handlinger. Når man utnytter de mulighetene ny informasjonsteknologi gir, bør man være nøye med å sikre tilgjengelighet for grupper som opplever barrierer mot tilgang til informasjon på nettet.
- 3.8 Det rettslige rammeverket bør fastsette et omfattende system for journalføring, oppbevaring, klassifisering og arkivering, herunder oppbevaringsperioder, vedrørende offisielle og andre dokumenter knyttet til aktiviteten og ansvaret til representanter og organer, herunder aktiviteten til underliggende organer. Oppbevaringsperioder bør tilsvare de foreldelsesfrister som er fastsatt for behandling av rettstvister. Det bør også være etablert retningslinjer for hvordan man skal håndtere begjæringer om innsyn i informasjon som de lokale og regionale myndighetene innehar. Inspirasjon kan hentes fra Europarådets konvensjon om tilgang til offisielle dokumenter (CETS nr. 205) og tilleggsprotokollen til Europeisk charter om lokalt selvstyre vedrørende rett til deltakelse i lokale myndigheters saker (CETS nr. 207).
- 3.9 Granskningsprosessen bør reguleres av adekvate regler og forskrifter som fastsetter kategoriene av, innholdet i og hyppigheten av redegjørelser som skal gis av representanter og organer, slik at man sikrer at oppdatert og meningsfull informasjon, herunder framdriftsrapporter, er tilgjengelige til enhver tid.
- 3.10 Organet som utfører granskningen, bør gis midler og myndighet til å utføre sine oppgaver, herunder tilstrekkelig tid til å foreta vurderinger og avklaringer, mulighet til å søke bistand fra personer med nødvendig kompetanse, og tilgang til relevante

opplysninger og rapporter, slik at de kan gjøre en informert vurdering. Organet kan også gis myndighet til å be om en uavhengig ekstern revisjon av konkrete forhold som de fremlagte rapportene dekker eller er ment å dekke.

- 3.11 Politisk tilhørighet bør ikke komme i konflikt med granskningsprosessen som går forut for en rådslagning eller en avstemning om de endelige konklusjonene. Den samme informasjonen bør, innen de samme fristene, gjøres tilgjengelig for alle medlemmer av granskningsorganet, uavhengig av politiske hensyn. Det bør også være regler som garanterer rettferdig tilgang for medlemmer av politiske grupper til spesifikke kontrollfunksjoner (for eksempel rapportør eller medlem av en bestemt gjennomgangsgruppe). Den obligatoriske regelmessige offentlige revisjonen av lokale og regionale myndigheter bør organiseres på en slik måte at politisk nøytralitet sikres.
- 3.12 En representant eller et organ hvis handling eller styring blir gjenstand for en granskning, bør få mulighet til å bli hørt og gi forklaringer på sine handlinger og beslutninger.
- 3.13 I tilfeller der representanter og organer holdes ansvarlig for sine handlinger av andre myndighetsnivåer eller organer oppnevnt av disse i noen av følgende tilfeller, bør dette vært tydelig bestemt ved lov: overholdelse av loven og konstitusjonelle prinsipper; rask utførelse av oppgaver som er delegert til dem; en lovpålagt aktivitet som ikke ble gjennomført; økonomisk kontroll med sikte på å fremme god regnskapspraksis og effektiv styring, for å forebygge økonomisk ubalanse eller føre tilsyn med den økonomiske rehabiliteringen av lokale myndigheter som har havnet i økonomiske vanskeligheter.
- 3.14 Der det er hensiktsmessig, kan mekanismer for en politisk reaksjon på representanter og organer omfatte anmodninger om handling i en bestemt sak; interpellasjoner som krever svar; prosedyrespørsmål som krever svar; mistillitsforslag om hvorvidt en person er egnet for ansvarsstillingen; et forslag om mistillit eller suspensjon; avsettelse ved folkeavstemning.
- 3.15 Det bør være etablert kanaler som ansatte og interessenter kan bruke til å rapportere mistanke om myndighetsmisbruk, samt beskyttende tiltak, etter inspirasjon fra rekommandasjon [CM / Rek \(2014\)7](#) om beskyttelse av varslere.
- 3.16 Alle former for vold mot representanter og kandidater bør fordømmes tydelig og, der det er mulig, føre til avskrekkende sanksjoner. I tilfeller der representanter og organer (herunder deres slektninger) kan være i fare for fysisk vold, hatefulle ytringer, herunder kjønnsdiskriminerende, trusler og overgrep på nettet, ødeleggelse av eiendom osv., bør ofrene kunne dra nytte av rask og effektiv beskyttelse, for eksempel ved hjelp av kontaktforbud. Representanter, organer og offentligheten bør oppmuntres til ansvarlig bruk av sosiale nettverk når det gjelder lokal/regional politikk og offentlige anliggender.

iii. Konsekvenser

- 3.17 Prosessen med å rapportere og stille til ansvar, gjennom granskning og andre mekanismer, vil belyse både gode og svake resultater. Den vil stimulere til ansvarlig

atferd og bygge en ansvarlig kultur med fokus på læring og utvikling av bedre offentlige tjenester for framtiden.

- 3.18 Prosedyrer med sikte på å avslutte mandater før tiden bør bare brukes i unntakstilfeller, og de bør være strengt og presist regulert ved lov. Lovgivningen bør definere de prosedyremessige garantier for transparens, legitimitet og lovlighet i tilbakekallingsprosessen, tydelig identifisere de ulike aktørene i prosessen, og fastsette tersklene for å sette i gang prosedyren og for å validere tilbakekallingen. Det bør fastsettes klare og rimelige tidsbegrensninger for igangsetting av prosedyren før og etter valg, og etableres rettslig overprøving av trinnene i og vilkårene for prosessen.
- 3.19 Spesielt:
- a. Avsettelse ved folkeavstemning bør bare være et supplement til de andre mekanismene som er tilgjengelige i et representativt demokrati; prosedyren bør være underlagt rettslige begrensninger, for eksempel med hensyn til tidspunkt, antall underskrifter, beslutningsdyktighet og størrelsen på et eventuelt flertall for avsettelse. Disse begrensningene er viktige for å unngå at et representativt mandat gjøres om til et imperativt mandat;
 - b. Avsettelse ved folkeavstemning bør bare være mulig for personer som er valgt direkte av innbyggerne til lokale og regionale utøvende funksjoner. Prosedyren bør være forbudt for enkeltmedlemmer av valgte forsamlinger;
 - c. I prinsippet bør lokale og regionale forsamlinger ikke ha myndighet til å avsette ordførere og andre ledere av lokale myndigheter som velges direkte, med mindre avsettelsen er en uunngåelig konsekvens av at forsamlingen går av, eller fører til at forsamlingen selv oppløses.
- 3.20 Administrative tiltak som medfører suspensjon eller avsettelse av lokale myndigheter eller oppløsning av kommunestyre etter initiativ fra et høyere territorielt nivå eller statlige myndigheter, bør bare forekomme i unntakstilfeller, og de bør være tydelig fastsatt ved lov under svært sjeldne omstendigheter. Blant omstendighetene, som bør defineres etter kriterier fastsatt ved lov, bør være situasjoner der institusjonen i alvorlig grad er hindret i å fungere, og situasjoner der institusjonens framgangsmåte ikke er i samsvar med de lokale/regionale velgernes interesse.
- 3.21 Avslutning av et mandat før tiden bør, om nødvendig, tillate at det uten opphold avholdes nyvalg, slik at det ikke blir nødvendig å utnevne en erstatter i tilfeller der reglene eller situasjonen ikke tillater at en valgt stedfortreder utfører nødvendige funksjoner.
- 3.22 Rettslige, sivile, strafferettslige eller disiplinære konsekvenser av handlinger eller manglende handlinger bør reguleres ved lov, på en klar, forutsigbar og konsekvent måte, med egnede sikkerhetstiltak på plass for å forhindre misbruk.
- 3.23 I prinsippet bør ikke representanter holdes personlig ansvarlige når de handler innenfor rammen av sin funksjon og i god tro. Særskilte straffebestemmelser kan fastsette situasjoner der representanters handlinger medfører ansvar ved grov uaktsomhet. Spørsmålet om individuelt ansvar for representanter eller for organer med

rettslig personlighet bør vurderes av en domstol, som også bestemmer hvilke sanksjoner som eventuelt kommer til anvendelse. Det kan være tilrådelig å etablere spesialiserte avdelinger innenfor de sivile eller administrative domstoler for å behandle spørsmål knyttet til økonomisk ansvar, eller uavhengige spesialorganer for å gi uttalelser om slike forhold før domstolen foretar sin avgjørelse.

- 3.24 Lokale og regionale myndigheter bør ha anledning til å tegne forsikring som dekker deres økonomiske ansvar, og økonomisk ansvarsforsikring på vegne av sine representanter, for å beskytte dem mot søksmål som følge av skade eller tap som innbyggere måtte lide som følge av representantenes eller organets ordinære virksomhet til beste for allmennheten, forutsatt at skaden eller tapet ikke skyldes grov uaktsomhet eller forsett. Lokale og regionale myndigheter, eller deres folkevalgte, bør også ha anledning til å etablere gjensidige forsikringsorganer for å dekke den ovennevnte risikoen.
- 3.25 Ved ulovlige beslutninger tatt av et kollegialt organ med offentlig rådslagning er det tilrådelig å utelukke personlig ansvar for personer som formelt har godtgjort sin motstand mot beslutningene, forutsatt at det er mulig å vite hvordan hvert enkelt medlem av det kollegiale organet har stemt.
- 3.26 Automatiske økonomiske sanksjoner bør bare kunne anvendes etter en kontradiktorisk høring, som enten er rettslig eller åpner for en rett til rettslig behandling, og funn av grov uaktsomhet eller forsett.
- 3.27 Straffbare handlinger begått av representanter i tjenesten bør møtes med forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner. En avgjørelse om at den domfelte også fratras muligheten til å bli valgt på nytt, skal være tidsbegrenset. Immunitet mot straffeforfølgelse, herunder slik immunitet som nyttes av representanter i kraft av et mandat på et annet myndighetsnivå, bør ikke forhindre rettsforfølgelse ved alvorlig straffbar atferd som involverer den lokale eller regionale myndighetens interesser.