



Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. apríl 2019

Sendandi: Anna G. Björnsdóttir

Málsnr.: 1902011SA

Málalykill: 13.24

Efni: Vorþing Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins: „Bæjarstjórar standa vörð um lýðræðið“.



Vorþing Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins var haldið í Strasbourg 2.-4. apríl. Íslensku sendinefndina skipuðu:

1. Kristján Þór Magnússon bæjarstjóri á Húsavík, sem tók þátt í þinginu í fyrsta sinn sem nýr formaður.
2. Bjarni Jónsson sveitarstjórnarmaður úr Skagafirði sem tók einnig þátt í þinginu í fyrsta sinn sem varamaður Guðmundur Ara Sigurjónssonar bæjarfulltrúa á Seltjarnarnesi.
3. Gunnhildur Ingvarsdóttir sveitarstjórnarmaður frá Fljótaldshéraði sem hefur verið þingfulltrúi frá 2016 en kjörtímabil þingsins eru fjögur ár.

Nýr æskulýðsfulltrúi Íslands tók einnig þátt í þinginu í fyrsta sinn, Lilja Hrund Lúðvíksdóttir, varabæjarfulltrúi í Garðabæ. Hún er sjálfsagt einn yngsti sveitarstjórnarmaður landsins því hún er aðeins 19 ára. Sú sem þetta ritar tók þátt í þinginu sem ritari íslensku sendinefndarinnar.

Yfirskrift þingsins að þessu sinni var bæjarstjórar standa vörð um lýðræðið og fjallaði einn dagskrárliðurinn sérstaklega um það efni. Þar kom fram í máli margra að þótt það ríki lýðræðiskrísu í mörgum löndum Evrópu þá eigi það ekki við um sveitarstjórnarstigið og ríkisstjórnir þurfi að líta í meira mæli til þess eftir góðum lýðræðisfyrirmyndum.

Daginn fyrir þingið var haldinn hefðbundinn norrænn-baltneskur undirbúningsfundur. Finnar buðu til hans að þessu sinni. Gestgjafinn var sendiherra Finnlands sem bauð til kvöldverðar eftir fundinn í sendiherrabústaðnum. Finnland fer nú með formennsku í Evrópuráðinu og sagði sendiherrann frá áherslum Finnlands og fjárhagslegum og stjórnunarlegum áskorunum vegna hugsanlegrar útgöngu Rússlands úr ráðinu. Sendiherra Noregs, sem er formaður laganefndar ráðsins, lýsti stöðunni nánar, og m.a. þeim trúnaðarbresti sem hefur átt sér stað milli þings ráðsins og ráðherranefndar vegna ákvörðunar þingsins um að svipta Rússland atkvæðisrétti í þinginu í kjölfar innlimunar Krimsskagans. Ráðherranefndin telur að þingið hafi ekki haft lagalega heimild til að taka þessa ákvörðun. Ekki hefur tekist að finna diplómátíska lausn á málinu og engar auðveldar lausnir í sjónmáli. Í millitíðinni hefur Rússland hætt að greiða aðildargjöld til ráðsins til að mótmæla að hafa verið svipt atkvæðisrétti í þinginu og það hefur valdið miklum fjárhagslegum þrengingum í rekstri þingsins sem ekki sér fyrir endann á.

Á þinginu var samþykkt ályktun til ráðherra fundar Evrópuráðsins, sem haldinn verður í maí nk. í Finnlandi, en þar á að fjalla um framtíð Evrópuráðsins í skugga erfiðar fjárhagsstöðu þess og mikilla lýðræðisáskorana sem eiga sér ekki hliðstæðu í sögu ráðsins. Þá voru á þinginu samþykktar ályktanir sem eru áhugaverðar fyrir íslensk sveitarfélög, s.s. um þóknunir til sveitarstjórnarmanna, um aðgerðir til að standa gegn frændhygli (nepotism) í ráðningum og um mikilvægt hlutverk uppljóstrara á sveitarstjórnarstigi og hvernig sé hægt að vernda stöðu þeirra. Þá var einkar áhugaverð umræða í sveitarstjórnardeild þingsins um bæjarstjóra undir þrýstingi sem virðist vera vaxandi vandamál. Einnig var þar umræða um gjána á milli þéttbýlis og dreifbýlis þar sem heyrna mátti sambærilegar sögur og við þekkjum hér á landi, s.s. um húsnæðisvandann í dreifbýlinu. Staðfest var skýrsla um úttekt á stöðu staðbundins lýðræðis í Póllandi sem varpar ljósi á neikvæða lýðræðispróun þar í landi, svo og skýrslur um framkvæmd kosninga í Póllandi, svo og í Slóveníu og Moldovíu. Hér að neðan er nánari samantekt um einstök mál þingsins.

Skilaboð þingsins til ráðherra fundar í Helsinki 16.-17. maí nk. um framtíð Evrópuráðsins.

Utanríkisráðherrar hinna 47 aðildarríkja Evrópuráðsins munu hittast í Helsinki 16.-17. maí nk. á 70 ára afmælisári ráðsins. Afmælið ber upp á tíma þegar traust á lýðræðinu er í sögulegu lágmarki í Evrópu og lýðræðisgildunum, sem Evrópuráðið byggir á, er ógnað. Meginartilboð þingsins eru þau að sveitarstjórnarstigið geti veitt aðstoð við tengja íbúa Evrópu aftur við lýðræðið og endurreisa traust þeirra á lýðræðisferlum og --stofnunum, verandi það stjórnsýslustig sem stendur næst íbúum og íbúar bera mest traust til.

Í ályktuninni er áréttað að Evrópuráðið sé verndari mannréttinda, lýðræðis og því að lögum sé fylgt, þvert á lönd Evrópu. Það sé lykilaðili fyrir nýsköpun á þeim sviðum og hafi mikilvægt hlutverk á þeim viðsjárverðu tímum fyrir lýðræðið sem Evrópulönd standa nú frammi fyrir. Evrópuráðið hafi jafn miklu hlutverki að

gegna í dag og fyrir 70 árum en standi frammi fyrir miklum áskorunum við að gegna hlutverki sínu vegna mikilla breytinga á heimsvísu sem snerta öll samfélög og allar hliðar mannlífs. Þessar breytingar séu bæði af pólitískum, efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum toga. Þær komi fram í neikvæðum áhrifum á lífríkið vegna loftslagsbreytinga af mannavöldum, gífurlegum áskorunum við að mæta sífellt hraðari tæknibreytingum og áhrifum þeirra á vinnumarkaðinn, áskorunum vegna fólksflutninga, alþjóðavæðingar efnahagslífsins og áhrifum hennar á hefðbundna þjóðmenningu. Þessar breytingar hafi áhrif á hvernig við lítum á heiminn á kringum okkur og hugsum um hann. Við erum ekki jafn örugg um hefðbundin menningargildi okkar og það leiðir til félagslegs óöryggis og breytinga á afstöðu til stjórn mála. Samkvæmt mælingum í nóvember 2018 vantreysta 6 af hverjum 10 íbúum í aðildarríkjum ESB ríkisstjórnnum sínum og þjóðþingum og átta af hverjum tíu vantreysta stjórn mála flokkum. Sífellt fleirum finnst sem kjörnir fulltrúar séu ekki þeirra fulltrúar. Þetta hefur leitt af sér félagslega aðgreiningu á milli okkar og þeirra og skapað pólitískt og félagslegt tómarúm sem populistískar fylkingar og öfgahreyfingar hafa nýtt sér til að bjóða fram einfaldar lausnir á flóknum áskorunum um leið og þær halda því fram að þær séu fulltrúar fólksins.

Á þinginu var samþykkt viðbótargrein við ályktunina þar sem kallað er eftir endurskoðun Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga með það fyrir augum að hann endurspegli betur Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og yfirstandandi tæknibyltingu.

Fjárhagsáætlun og tekjur þingsins 2020-2021

Í ályktuninni er bent á þrönga fjárhagsstöðu þingsins vegna rúmlega 13% niðurskurðar 2018 og 2019 og vegna umfangsmeira eftirlitshlutverks þess með innleiðingu Evrópusáttmálans þar sem öll 47 aðildarríki Evrópuráðsins hafa nú fullgilt sáttmálann. Ítrekaðar umleitanir þingsins um 3% framlag af heildarfjárhagsáætlun Evrópuráðsins hafi ekki fengið undirtektir. Þvert á móti hafi hlutfall til þingsins lækkað frá 2010 úr 2,92% í 2,54%. Ráðherranefnd og framkvæmdastjóri Evrópuráðsins eru beðnir um að viðurkenna hið mikilvæga starf þingsins og sjá til þess að þingið fái fjárveitingar til að það geti staðið undir verkefnum sínum.

Póknanir til kjörinna fulltrúa.

Í ályktuninni er bent á að réttur og möguleiki allra til að bjóða sig fram til kjörins embættis sé grundvallarstoð staðbundins lýðræðis sem sé viðurkennd í 7. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Fjárhagslegar ástæður eigi ekki að hindra fólk í að bjóða sig fram. Ákvæði 2. mgr. 7. gr. sáttmálans kveði á um að kjörnir fulltrúar eigi að fá fullnægjandi þóknanir fyrir sitt starf. Tilgreint er að enda þótt einhvers konar þóknanir séu greiddar í öllum aðildarlöndum Evrópuráðsins, hafi 13 ríki ekki enn þá fullgilt þessa grein sáttmálans.

Sveitar- og svæðastjórnir eru hvattar til að tryggja að þóknarir séu í réttu hlutfalli við þarfir og ábyrgð kjörinna fulltrúa og framkvæma reglulegar úttektir á þóknunum, hvernig þær eru ákvarðaðir, upphæðum þeirra og hvort kjörnir fulltrúar séu sáttir við þær. Því er beint til ráðherranefndar Evrópuráðsins að hvetja ríkisstjórnir og þjóðþing til að fullgilda grein 7.2, hafi þau ekki þegar gert það og til að íhuga að innleiða lágmark og hámarksþóknarir fyrir forsvarmenn sveitarfélaga og svæða og þeirra sem fara með framkvæmdavald. Tillögnum fylgir greinargerð þar sem gerð er grein fyrir fyrirkomulagi þóknana í ýmsum Evrópulöndum.

Líflegar umræður voru um tillögurnar þar sem komu fram skiptar skoðanir um hvaða sjónarmið eigi að liggja að baki ákvörðunum um upphæðir þóknarir; hvort sveitarstjórnar eigi að fylgja almenningsálitinu, sem vilji halda þóknunum niðri, eða greiða þóknarir sem tryggi að fjölbreyttur hópur fulltrúar fái til að bjóða sig fram. Tillögurnar voru þó samþykktar næstum samhljóða.

Bæjarstjórar undir þrýstingi.

Í upphafi þessa dagskrárliðar var flutt ávarp frá borgarstjóra Gdansk sem tók við eftir að fyrrverandi borgarstjóri var ráðinn af dögum. Hún lýsti miklum áhyggjum yfir þróun mála í Póllandi þar sem svo virðist sem verið sé að brjóta niður lýðræðisuppbygging síðustu áratuga. Hún sagði þó líka frá íbúasamráðsverkefnum Gdansk, þar sem innleitt hafi verið virk borgararáð, þátttökufjárhagsáætlun og innflytjendaverkefni sem sé einstakt í Póllandi.

Bæjarstjóri lítills bæjar, Altena, í Þýskalandi sagði frá skelfilegri lífsreynslu sinni. Hann varð fyrir hnífaárás af hálfu innfæddes Þjóðverja, sem var óánægður með innheimtuaðgerðir sveitarfélagsins, en var bjargað af tyrkneskum innflytjenda. Hann sagði frá því hvernig hann mátti þola umtalsverðar hótanir eftir líflátstilraunina, einkum frá fólki sem var óánægt með móttöku flóttamanna í bænum.

Borgarstjóri Haarlem í Hollandi gerði grein fyrir hótunum af allt öðrum uppruna. Í Hollandi geta bæjarstjórar lagt á þvingunarúrræði til að koma í veg fyrir afbrot, s.s. lokað atvinnustarfsemi og svæðum. Talið er að hótanir gegn honum eigi rót að rekja til slíkra ákvarðana. Hann býr nú í einangrun frá fjölskyldu sinni sem hefur líka þurft að flytja vegna líflátshótana sem lögreglan hefur metið sem mjög alvarlegar. Vopnaðir verðir fylgja honum hvert sem hann fer. Eftir þessar framsögur tjáðu sig margir og sögðu frá hótunum sem þeir hafi orðið fyrir. Samhljómur var í máli allra um að hótanir gegn kjörnum fulltrúum séu vaxandi áhyggjuefni. Fram kom í máli forseta sveitarfélagadeildar þingsins að hann telji nauðsynlegt að hefja undirbúning að skýrslu um starfsaðstæður bæjarstjóra og kjörinna fulltrúa. Verður þetta efni því væntanlega tekið nánar fyrir á næstu þingum.

Verndun uppljóstrara - Áskoranir og tækifæri fyrir sveitarfélög og svæði

Í máli framsögumanns kom fram að þetta sé fyrsta ályktunin um þetta málefni sem beinist sérstaklega að staðbundnum stjórnvöldum. Ekki eigi að líta á uppljóstrara sem ógn heldur sem öryggisventil fyrir staðbundið lýðræði og stjórnun. Þó fleiri og fleiri lönd séu að samþykkja löggjöf um uppljóstrara sé þetta svið vanþróað þegar litið er til staðbundinna stjórnvalda. Í greinargerð með ályktunum er farið vel yfir stöðuna að þessu leyti.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir alþingismaður og varaformaður laga- og mannréttindanefndar Evrópuráðsþingsins sagði frá vinnu þingsins að þessum málum og persónulegri reynslu sinni af skorti á umgjörð til að vernda uppljóstrara.

Í ályktun sem samþykkt var eru sveitar- og svæðastjórnir hvattar til að samþykkja stefnu um uppljóstrara og setja á laggirnar kvörtunarleiðir sem verndi uppljóstrara. Sveitarfélaga- og svæðasambönd eru hvött til að veita meðlimum sínum stuðning við þessa vinnu.

Í tilmælum er því beint til ráðherranefndar Evrópuráðsins að hvetja ríkisstjórnir og þjóðþing til að tryggja að fyrir hendi sé löggjöf sem verndi uppljóstrara á sveitarstjórnarstigi og ákvæðin eigi ekki bara við um athæfi sem varðar spillingu heldur einnig til breiðari almannahagsmuna, t.d. þegar þegar hætta er á umhverfistjóni eða almenn heilbrigðishætta.

Ályktun og tilmæli um aðgerðir til að berjast gegn frændhygli (nepotism) í ráðningum sveitarfélaga og svæða.

Sveitarstjórnarstigið er álitnið sérstaklega viðkvæmt gagnvart spillingu og þess vegna hefur sveitarstjórnarþingið tekið það svið sérstaklega fyrir að undanförunu og samþykkt nokkrar ályktanir og skýrslur sem taka til mismunandi aðstæðna sem geta falið í sér áhættu á spillingu, s.s. opinber innkaup og hagsmunaárekstrar. Á þessu þingi var röðin komin að frændhygli. Í ályktun, sem samþykkt var, eru sveitarfélög og svæði hvött til að auka gagnsæi í ráðningum starfsmanna og þegar starfsmenn eru hækkaðir í tign með því að koma upp skýrum ferlum, tryggja jafna og sanngjarna meðferð og farvegi til að taka á kvörtunum um frændhygli og hagsmunaárekstra. Þingið hvetur einnig ráðherranefnd Evrópuráðsins til að beina því til ríkisstjórna aðildarríkja að tryggja lagasetningu til að draga úr hættu á frændhygli. Í greinargerð með ályktuninni er skilgreining á frændhygli og fleiri tegundum af óæskilegri hegðun sem svipar til hennar. Sagt er frá vel heppnuðum aðgerðum til að berjast gegn frændhygli í sveitarfélögum, gerð grein fyrir rannsóknum á fyrirbærinu og alþjóðlegu samstarfi til að berjast gegn því. Bent er á að vegna nálægðar er nokkuð auðvelt fyrir íbúa að fylgjast með því hvort sveitarfélag hafi gerst sekt um frændhygli og þess vegna veruleg hætta á að frændhygli grafi undir trausti íbúa á stjórnun sveitarfélaga.

Félagsleg réttindi ungs fólks og hlutverk sveitarfélaga og svæða

Í skýrslunni er lögð áhersla á mikilvægt hlutverk sveitarfélaga og svæða til að tryggja að ungt fólk hafi aðgang að og njóti félagslegra réttinda og mikilvægi þess að þau horfi til félagssáttmála Evrópu í því sambandi. Því er beint til þeirra að hvetja ríkisvaldið í löndum sínum til að undirrita og innleiða sáttmálann og gangast undir kvörtunarfarvegi hans.

Úttekt á stöðu staðbundins lýðræðis í Póllandi og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga.

Í skýrslu þingsins um stöðu mála gagnvart Sveitarstjórnarsáttmálanum er lýst yfir áhyggjum yfir þróun mála í Póllandi. Þrátt fyrir að sjálfsforræði sveitarfélaga og svæða sé viðurkennt í stjórnarskrá og lögum hafi verið grafið undan því síðan síðasta úttekt var gerð 2014 og þróunin hafi verið sérstaklega neikvæð allra síðustu ár. Deilur á milli ríkis og sveitarfélaga, sérstaklega sveitarfélaga þar sem stjórnarandstæðingar eru í meirihluta, hafi leitt til þess að verkefni hafa verið færð frá sveitarfélögum til ríkisins. Í skýrslunni er einnig gerð grein fyrir öðrum óæskilegum afskiptum ríkisins af starfsemi sveitarfélaga, samráði sé ábótavant, staða kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi hafa veikst og dregið hafi úr trausti þeirra á dómstólum.

Pólskur aðstoðarráðherra var mættur til andsvara. Hún mótmælti niðurstöðum skýrslunnar og bauð Evrópuráðinu í aðra heimsókn til Póllands. Þegar hún var spurð um fullgildingu prótókóls 2 við Sveitarstjórnarsáttmálann um íbúapátttöku, svaraði hún því til að pólsk lög geri ráð fyrir þátttöku íbúa á ýmsum sviðum og ekki standi til að fullgilda prótókollin í nánustu framtíð.

Skýrsla um úttekt á framkvæmd sveitarstjórnarkosninga í Póllandi var jákvæðari en skýrslan um stöðuna gagnvart sáttmálanum. Niðurstaða hennar var að kosningarnar hafi í aðalatriðum farið vel fram þó svigrúm sé til umbóta. Góð kosningapátttaka er tilgreind sérstaklega sem jákvæður þáttur.

Á þinginu var einnig afgreidd skýrsla sem lýsir neikvæðri stöðu sveitarstjórnarstigsins í Moldavíu. Skýrsla um framkvæmd kosninga í Slóveníu sem var á hinn bóginn mjög jákvæð. Sama er að segja um skýrslu um framkvæmd kosninga í Bosnía Herzegovínú, enda þótt bent sé á að kosningar hafi átt sér stað í skugga mjög erfiðrar efnahagsstöðu landsins og í þrúgandi pólitísku umhverfi þar hreyfingar skiptast eftir þjóðernishópum og sérstaklega ungt fólk sækir til annarra landa.

Samstarf við sveitarfélög og svæði í Marokkó

Á þinginu var undirrituð viljayfirlýsing um samstarf milli þingsins og Marokkó. Konungur Marokkó hefur haft frumkvæði að miklu dreifstýringaráttak þar í landi og í kjölfarið hefur landið óskað eftir samstarfi við Sveitarstjórnarþingið. Væntingar er um að þetta geti rutt leið fyrir samstarf þingsins við fleiri ríki í Afríku

sem geti stutt við lýðræðisþróun á sveitarstjórnarstigi í Afríku og stuðlað að friðsamlegum og uppbyggilegum samskiptum á milli álfanna.

Hægt er að nálgast nánari upplýsingar um þessi og önnur mál þingsins á heimsíðu þess <https://www.coe.int/en/web/congress/news-2019>.

AGB