



Haustþing Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins 19.–21. október 2016



Sveitarstjórnarþing Evrópuráðsins er pólitískur samstarfsvettvangur evrópskra sveitarfélaga og svæða¹. Ísland á þrjá fulltrúa á þinginu sem stjórn sambandsins tilnefni til fjögurra ára í senn. Þingið kemur saman tvisvar á ári, að vori og hausti í Evrópuráðshöllinni í Strasbourg sem sést hér að ofan. Eitt af meginverkefnum þingsins er að hafa eftirlit með stöðu Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, og eftirlit með framkvæmd sveitarstjórnakosninga, í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Þingið ályktar einnig um ýmis málefni sem varða sveitarstjórnarstigið, sérstaklega um lýðræðis- og mannréttindamál og er ályktununum eftir atvikum beint að þingi Evrópuráðsins og ráðherranefnd, svo og að ríkisstjórnnum aðildarríkja Evrópuráðsins og sveitar- og svæðisstjórnnum innan þeirra.

Haustþingið 2016 var haldið 19.-21. október og tóku Sigurður Björn Blöndal borgarfulltrúi og Gunnhildur Ingvarsdóttir bæjarfulltrúi á Fljótsdalshéraði þátt í því, ásamt þeirri sem þetta skrifar sem er ritari íslensku sendinefndarinnar. Yfirskrift þingsins var siðferði og gagnsæi á sveitarstjórnarstigi². Hér er leitast við að gefa innsýn í áhugaverð mál frá íslenskum sjónarhóli en ekki fjallað um öll mál sem voru á dagskrá þar sem skýrslan yrði þá of umfangsmikil. Þeim, sem hafa áhuga á að kynna sér nánar umfjöllunarmál þingsins, er bent á heimasíðu þess sem birtir fréttatilkynningar um einstök mál,

¹ The Congress of Local and Regional Authorities,
http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp.

² Ethics and transparency at local and regional level

http://www.coe.int/t/congress/Sessions/31/default_en.asp. Þar er einnig hægt að nálgast allar ályktanir þingsins og hlusta á umræður.

Kosningar í helstu embætti þingsins

Þetta haustþing markaði upphaf nýs fjögurra ára kjörtímabils þingsins og það fóru fram kosningar til helstu embætta þess. Fyrsti kvenforseti þingsins var kjörinn Gudrun Mosler-Törnström til næstu tveggja ára en hún er sveitarstjórnarmaður frá Salzburg, Austurríki. Norðurlöndin eru með sterka stöðu eftir kosningarnar því að Anders Knabe, fyrirverandi formaður sænska sveitarfélagasambandsins, var kosinn forseti „Local Chamber“ og Gunn Marit Helgesen, formaður norska sveitarfélagasambandsins, var kjörin forseti „Regional Chamber“.

Sveitarstjórnarþingið og Tyrkland og nýju ríkin í austri.

Tyrkland og mörg hinna nýju ríkja sem urðu til við fall Sovétríkjanna, svo sem Rússland, Úkraína, Armenía og Georgía, eiga aðild að Evrópuráðinu og Sveitarstjórnarþinginu. Átökin á milli Rússlands og Úkraínu hafa sett svip sinn á umræður á síðustu þingum og nú bættust við umræður um ástandið í Tyrklandi eftir valdaránstílaunina í júlí sl.

Evrópuráðið er í vandasamri stöðu gagnvart Rússlandi og Tyrklandi sem eru grunuð um að brjóta á mannréttindum. Það hefur leitast við að beita þau þrýstingi án þess að skella dyrum á þessi stóru aðildarríki. Thorbjörn Jagland hinn norski framkvæmdastjóri Evrópuráðsins heimsótti Tyrkland strax eftir valdaránstílaunina og Evrópuráðið hefur fordæmt hana. Evrópuráðið reynir að þrýsta á tyrknesk yfirvöld að virða mannréttindaákvæði gagnvart þeim sem yfirvöld ásaka um að hafa tekið þátt í valdaránstílauninni. Almennt er talið að viðbrögð tyrkneskra yfirvalda séu úr öllu hófi. Talað er um að 3000 dómarmar hafi verið reknir og lagastúdentar teknir nánast af skólabekk til að fylla dómarastöður, sérstaklega á landsbyggðinni. Hliðstæð staða er í skólum landsins og skortur á kennurum eftir aðgerðir stjórnvalda. Bæjarstjórar og sveitarstjórnarmenn hafa einnig verið látnir hverfa frá störfum, og aðilar sem ekki eru kjörnir settir í stað þeirra, en frásögnum bar ekki saman um hversu margir. Það kom einnig fram að fleiri hafi verið reknir fyrir valdaránstílaunina en eftir hana. Búið var að ákveða svokallaða „Fact finding mission“ Sveitarstjórnarþingsins til Tyrklands fyrir valdaránstílaunina og fulltrúar þess munu fara til Tyrklands á næstunni. Umræðum um stöðuna í Tyrklandi var bætt inn á dagskrá þingsins á síðustu stundu. Tyrkneskir fulltrúar á þinginu tjáðu sig hver á fætur öðrum. Skiptar skoðanir voru meðal þeirra og líka meðal þeirra sem sögðust vera í stjórnarandstöðu. Sumir lýstu gerræðislegum viðbrögðum stjórnvalda í skjóli neyðarlaga. Aðrir sögðu aðgerðirnar nauðsynlegar þar sem bæjarstjórar og kjörnir fulltrúar úr röðum hryðjuverkasmataka hafi vanrækt skyldur sínar gagnvart íbúum og það hafi verið nauðsynlegt að láta þá víkja til að tryggja hagsmunum íbúa. Það kom reyndar fram að skilgreiningin á hryðjuverkamönnum sé þannig að Kúrdar séu almennt skilgreindir sem hryðjuverkamenn.

Ályktun um aðgerðir til að berjast gegn spillingu og stuðla að bættu siðferði í sveitarfélögum og á svæðum

Samþykkt var ályktun um þetta efni³. Í henni kemur fram að spillingu megi finna víða, s.s. vegna hagsmunaárekstra, við ráðningu starfsfólks, í opinberum innkaupum og þegar stjórnsýslan er misnotuð til að hafa áhrif í kosningum. Hins vegar sé ekki til nein algild skilgreining á hvað felist í hugtakinu spilling. Það sé misjafnt eftir löndum og menningu hvernig hugtakið sé skilgreint. Gagnsæir ferlar og -stjórnsýsla sé lykilatriði til að berjast gegn spillingu og upplýsingatækni geti veitt mikilvægan stuðning til þess. Berjast þarf gegn spillingu með dómsvaldi- og hegningarlagaúrræðum og með fyrirbyggjandi aðgerðum. Þingið samþykkti að fela stjórnunarnefnd sinni að vinna skýrslur um aðgerðir gegn spillingu á mismunandi sviðum, þ.e. skýrslum um:

1. gagnsæi,
2. hagsmunaárekstra,
3. uppljóstrara og vernd þeim til handa,
4. nepotisma (ráðning starfsfólks),
5. opinber innkaup og
6. misnotkun á stjórnsýslunni í kosningum en á á þinginu var samþykkt ályktun um það efni⁴.

Með ályktuninni samþykkti þingið enn fremur að endurskoða siðareglur sínar frá 1999⁵. Þróunin síðan þá kalli á endurskoðun og einnig sé ástæða til að víkka út gildissvið reglnanna þannig að þær taki ekki eingöngu til kjörinna fulltrúa, heldur einnig til starfsmanna sveitarfélaga og svæða. Þá er í ályktuninni áréttað að þingið muni halda áfram samstarfsverkefnum sínum með löndum þar sem úttektir þingsins hafa sýnt að þörf er á aðgerðum til að berjast gegn spillingu. Þingið beinir því einnig til sveitar- og svæðisstjórna og samtaka þeirra að móta stefnu til að berjast gegn spillingu og standa fyrir fræðslu til kjörinna fulltrúa og embættismanna.

Aðgerðir til að berjast gegn öfgahyggju í grasrótinni

Samþykkt var ályktun um hvernig þingið ætli sér að fylgja eftir stefnumótun sinni frá 2015 um aðgerðir til að berjast gegn öfgahyggju í grasrótinni⁶. Í ályktuninni er lagt til

³ Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels
http://www.coe.int/t/congress/sessions/31/NewsSearch/default_en.asp?p=nwz&id=8015&lmLanguage=1

⁴ The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials

⁵ Sjá íslenska þýðingu á <http://www.samband.is/media/sidareglur/Sidareglur-CLRAE.pdf>

⁶ Follow-up to the Congress Strategy to combat radicalisation at grass-roots level
http://www.coe.int/t/congress/sessions/31/NewsSearch/default_en.asp?p=nwz&id=7997&lmLanguage=1

að fyrri ályktanir þingsins um þátttöku íbúa, samræðu á milli trúar- og menningarhópa, félagslega aðlögun og samlögun og um að búa í fjölmenningu, verði yfirfarnar út frá áherslu á að búseta í Evrópu krefjist þess að fólk hafi þekkingu á undirstöðum lýðræðis. Samkvæmt skýrslunni lýsir þingið því yfir að það muni vinna á heildstæðan hátt að því að til verði samfélög fyrir alla sem virði fjölbreytileikann og mismunandi menningarbakgrunn. Það muni einnig þróa hugtakið „interconvictional dialogue“ eða lífsskoðunarsamtal sem er víðara en samtal á milli trúarhópa. Það sem liggur að baki því er að það þurfi líka að greiða fyrir samtölum til að auka skilning á lífsskoðun sem felur í sér að taka ekki afstöðu til trúarsetninga. Í skýrslunni eru sveitar- og svæðisstjórnir hvattar til að stuðla að og styðja við samtöl og viðburði á milli menningar- og trúarhópa og nýta sér þau stuðningsverkfæri sem þingið hefur þróað, sérstaklega vefsíðuna <http://www.congress-intercultural.eu/en/>, en þar er m.a. að finna stuðningsefni á íslensku og vídeó sem gefur gott yfirlit yfir stuðningsefnið.

Sveitar- og svæðisstjórnir eru líka hvattar til að gerast meðlimir í samtökum evrópskra borga gegn ofbeldissinnaðri öfgahyggju og skiptast á þekkingu og reynslu bæði á pólitískum vettvangi og innan stjórnsýslunnar.

Þátttaka kvenna í sveitar- og svæðastjórnnum

Samþykkt var ályktun og tilmæli þar sem sveitar- og svæðisstjórnir eru hvattar til að tryggja að hlutfall kvenna í öllum ákvörðunartökuferlum fari ekki undir 40%, og beita sér fyrir að þróaðar verði kyngreindar tölulegar upplýsingar til að fylgjast með tilnefningum til embætta og í kosningum⁷. Sveitar- og svæðastjórnir eru líka hvattar til að innleiða kynjaða fjárhagsáætlun og að undirrita og innleiða Evrópusáttmála CEMR um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum⁸.

Skýrslan, sem var til umfjöllunar með ályktuninni og tilmælunum, gefur yfirsýn yfir samþykktir og aðgerðir innan Evrópuráðsins og fleiri alþjóðastofnana til að jafna þátttöku kynjanna, og hvernig þróunin hefur verið. Í ályktuninni eru ríkisstjórnir hvattar til að styðja sveitar- og svæðisstjórnir í þessum efnum og skoða lagasetningu til að koma á kynjakvóta fyrir kosningaframbjóðendur og endurskoða kosningakerfi sem hafa haft neikvæð áhrif á stjórnmalabátttöku kvenna. Síðasttöldu atriðin tvö eru í samræmi við ályktun Evrópuráðsþingsins frá 2010 og Feneyjanefnd Evrópuráðsins sem hefur gefið út að lagareglur, sem kveða á um lágmarks hlutfall hvors kyns meðal frambjóðenda, séu ekki andstæðar reglum um jafnan kosningarétt ef þær hafa stoð í stjórnarskrá viðkomandi ríkis. Í greinargerð með ályktuninni og tilmælunum kemur fram að kynjakvótar séu eitt af áhrifamestu tækjunum til að auka

⁷ Women's political participation and representation at local and regional levels, http://www.coe.int/t/congress/sessions/31/NewsSearch/default_en.asp?p=nwz&id=8013&mlanguage=1.

⁸ <http://www.samband.is/verkefnin/lydraedis--og-mannrettindamal/jafnrettismal/evropski-jafnrettissattmalinn/>

stjórnmalabátttöku kvenna. Gefið er yfirlit yfir mismunandi kynjakvótareglur og kosti og galla þeirra. Þróunin eftir að Sveitarstjórnarþingið innleiddi 2008 kynjakvóta fyrir sendinefndir aðildarríkja er rakin. 1994 voru karlmenn 84,19% af fulltrúum á þinginu, 65,09% 2011 og 56,92% 2014.

Í skýrslunni eru birtar tölulegar upplýsingar um þátttöku kvenna og karla í sveitar- og svæðastjórnnum. Aðeins Svíþjóð og Ísland hafa náð 40% markmiðinu fyrir þátttöku kvenna í sveitarstjórnnum. Ísland er meðal þeirra landa þar sem konum í sveitarstjórnnum hefur fjölgað mest, frá 31% 2005 í 44% 2015. Ekkert ríki nær 40% markmiðinu þegar litið er til bæjarstjóraembætta en Svíþjóð er með hæsta hlutfall kvenbæjarstjóra 37%. Ísland kemur þar á eftir með 26%. Talan fyrir Ísland var 19% 2005.

Kynjuð fjárhagsáætlanagerð

Sampykkt var ályktun um þetta efni⁹ þar sem fram kemur að kynjuð fjárhagsáætlanagerð hafi reynst vera eitt öflugasta verkfærið til að samþætta kynjasjónarmið og tryggja að opinber þjónusta taki mið af þörfum beggja kynja. Því er beint til sveitarfélagasambanda að hvetja ríkisvaldið til að veita fjármagni til innleiðingar á kynjaðri fjárhagsáætlun á sveitarstjórnarstigi, aðstoða við þekkingaruppbyggingu og sjá til þess að opinberar tölur séu kyngreindar. Sveitar- og svæðastjórnir eru hvattar til að innleiða kynjaða fjárhagsáætlunargerð í árlegum



fjárhagsáætlunum sínum og að skiptast á reynslu og sjónarmiðum við sveitarfélög og borgir sem eru komnar lengra á veg. Því er líka beint til þeirra að hafa samráð og tryggja þátttöku borgaralegra samtaka í þessum ferlum. Í greinargerð með ályktuninni er gefið yfirlit yfir hvernig hugmyndir um kynjaða fjárhagsáætlunargerð hafa þróast og hvernig Evrópuráðið hefur verið leiðandi í þeirri

þróun. Það er leitast við að svara spurningunni: „Hvað er kynjuð fjárhagsáætlunargerð“, gerð er grein fyrir ávinningi af henni og áskorunum og leitast við að leiðrétta algengan misskilning um kynjaða fjárhagsáætlunargerð. Loks er gerð grein fyrir reynslu landa og borga af kynjaðri fjárhagsáætlunargerð, þ. á m.

⁹ Gender budgeting,

http://www.coe.int/t/congress/sessions/31/NewsSearch/default_en.asp?p=nwz&id=8008&mlangue=1

Reykjavíkurborgar. Á myndinni sést Björn Blöndal segja frá reynslu Reykjavíkurborgar af kynjaðri fjárhagsáætlunargerð.

Forgangsmál þingsins 2017-2020

Þingið samþykkti ályktun um forgangsmál sín 2017-2020¹⁰. Þau byggja á tveimur stoðum: Annars vegar á því að styrkja staðbundið lýðræði og hins vegar að því að byggja upp örugg samfélög þar sem borin er virðing fyrir fjölbreytileikanum og allir eru þátttakendur. Undir fyrri stoðina falla eftirlitsverkefni þingsins gagnvart sveitarstjórnarsáttmálanum og kosningum en einnig aðgerðir til að styrkja að öðru leyti stöðu staðbundins lýðræðis, m.a. með því að koma ábendingum á framfæri við ráðherranefnd Evrópuráðsins og ríkisstjórnir aðildarríkja og bjóða ríkisstjórnnum, sveitarfélögum og svæðum stuðning til að fullnægja sveitarstjórnarsáttmálanum og ályktunum þingsins. Aðgerðir til að auka þekkingu á mannréttindum á sveitarstjórnarstiginu falla einnig undir þessa stoð, svo og aðgerðir til að berjast gegn spillingu og stuðla að bættu siðferði og gagnsæi á sveitarstjórnarstiginu í aðildarríkjum. Tvíhliða samstarfsverkefni við sveitarfélög og svæði eru tæki til að vinna að framgangi þessa en þau eru að nokkru leyti fjármögnuð af aðildarríkjum ráðsins til viðbótar við fjárveitingar Evrópuráðsins.

Undir seinni stoðina falla aðgerðir til að berjast gegn öfgahyggju og ofbeldisfullri róttækni, svo og aðlögun flóttamanna og innflytjenda, aðgerðir til að hvetja til samtala á milli menningarheima, auka beina þátttöku íbúa, valdefla ungmenni, verndun og réttindi minnihlutahópa og annarra hópa sem standa höllum fæti, svo og aðgerðir til að bæta stöðu dreifbýlla svæða í ljósi fólksflutninga frá þeim til borganna en sú þróun er ríkjandi í öllum löndum Evrópuráðsins.

Í greinargerð með ályktuninni kemur fram að þingið sé staðráðið í að halda áfram þeim umbótum á starfsemi þess sem hófust 2010, m.a. til að treysta stöðu sína sem ein þriggja pólitískra stoða Evrópuráðsins. Gefið er yfirlit yfir hvernig þingið vann að innleiðingu forgangsmála sinna 2013-2016. Þingið hafi m.a. styrkt eftirlitshlutverk sitt gagnvart sveitarstjórnarsáttmálanum og kosningum.

Anders Knabe var, ásamt nýjum forseta þingsins Gudrun Mosler-Törnström, flutningsmaður tillögunnar. Á norræna baltneska undirbúningsfundinum daginn fyrir opnun þingsins sagði hann frá því að ekki hafi komið fram margar breytingatillögur við upphaflegt skjal um forgangsmál þessa kjörtímabils en það sé þó ljóst að skoðanir séu skiptar um hvort þingið eigi fyrst og fremst að sinna eftirlitshlutverki sínu eða vera með hlutverk á breiðara sviði.

Þátttaka æskulýðsfulltrúa í þinginu

¹⁰[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG31\(2016\)13FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=FFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG31(2016)13FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=FFEA9C&direct=true)

Frá 2014 hefur þingið boðið fulltrúum ungs fólks að sitja þing þess. Ísland hefur frá upphafi átt fulltrúa í þessum hópi. Á þessu ári var gerð sú breyting að sömu fulltrúunum var boðið að taka þátt í bæði vor- og haustþingi til að kynnast betur þinginu. Þetta virðist hafa verið rétt ákvörðun. Æskulýðsfulltrúarnir voru virkari þátttakendur í þinginu en áður og komu með ýmsar raunhæfar tillögur. Rut Einarsdóttir frá Patreksfirði var valin af Evrópuráðinu til að vera ein af 36 æskulýðsfulltrúum á þessu ári og var sérlega áhugasöm og virk í umræðunni. Hún sést tala á myndinni hér að neðan.



Lokaorð

Auk þeirra mála sem kynnt eru hér að ofan fjallaði þingið um skýrslur um kosningaefirlit í Serbíu og Armeníu en Aldís Hafsteinsdóttir var í hópi kosningaefirlitsmanna í Armeníu. Fjallað var um stöðu Rómafólks í ljósi vaxandi kynþáttafordóma og útlendingahatus, hvernig hægt sé að beita gátlista Feneyjanefndar Evrópuráðsins um grundvallarreglur réttarríkisins á

svæistarstjórnarstigi¹¹ og góða stjórnunarhætti á “metropolitan” svæðum en undir það hugtak falla svæði með a.m.k. 500.000 íbúa. Enn fremur var fjallað um úttekt á stöðu Sveistarstjórnarsáttmálans á Kýpur. Hliðstæð skýrsla um Ísland er í vinnslu eftir heimsókn sendinefndar Sveistarstjórnarþingsins til Íslands í júní sl.



Fundadagarnir voru langir og strangir, frá klukkan níu á morgnana til að ganga átta að kvöldi og okkar fólk orðið nokkuð fundalúið við lok síðasta fundadags, eins og sést kannski á þessari mynd.

¹¹ Venice Commission Rule of Law Checklist

En heilt á litið var þetta áhugavert þing þar sem fjallað var um mál sem hafa skírskotun til íslenskra sveitarfélaga.

Reykjavík, 25. nóvember 2016

Anna G. Björnsdóttir

Ritari íslensku sendinefndarinnar
á Sveitarstjórnarþinginu