



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 20. nóvember 2018

Sendandi: Anna G. Björnsdóttir

Málsnr.: 1601081SA

Málalykill: 13.24

Efni: Minnisblað um 35. þing Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins 6.-8. nóvember sl., vegna stjórnarfundar 30. nóvember nk.

Ísland á þrjá fulltrúa á Sveitarstjórnarþingi Evrópuráðsins¹ sem kemur saman tvisvar á ári í Evrópuhöllinni í Strasbourg. Aðalhlutverk þingsins er að styðja við staðbundið lýðræði í aðildarríkjum Evrópuráðsins og innleiðingu Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga². Þingfulltrúar eru samtals 324. Þeir eru fulltrúar 200.000 sveitarfélaga og svæða í 47 aðildarlöndum Evrópuráðsins. Stjórn sambandsins tilnefnir fulltrúa íslensku sendinefndarinnar.

Halldór Halldórsson, Sigurður Björn Blöndal og Anna Gunnhildur Ingvarsdóttir tóku þátt í haustþinginu, ásamt höfundum þessa minnisblaðs sem er ritari íslensku sendinefndarinnar. Yfirskrift þingsins var „*Heilindi og siðferðisleg hegðun kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi*“³. Þingið samþykkti nokkrar skýrslur tengdar þessari yfirskrift sem eru mjög áhugaverðar fyrir íslensk sveitarfélög og er gerð nánari grein fyrir þeim undir lið 3 hér að neðan.

Málefni innflytjenda og fólks sem er á flóttu eru sífellt áleitnari úrlausnarefni evrópskra sveitarfélaga og svæða sem þingið hefur tekið upp. Á þessu þingi var samþykkt skýrsla um kosningarétt fólks sem hefur neyðst til að flylja á milli landa eða milli svæða í eigin landi. Þá fjallaði þingið um stöðu skuldsettra sveitarfélaga og samþykkti leiðbeinandi reglur um rétt sveitarfélaga til að æðri stjórnvöld hafi samráð við þau.

Þingið leggur sérstaka áherslu á þátttöku íbúa í stjórnun sveitarfélaga og svæða. Þáttur í því er að undanfarin ár hafa ungmennafulltrúar tekið virkan þátt í þinginu. Ísland hefur átt ungmennafulltrúa á öllum þingum frá því að þetta fyrirkomulag var tekið upp. Núverandi fulltrúi Íslands er Vigdís Fríða Þorvaldsdóttir.

Þingið hefur hvatt sveitarfélög og svæði til að leggja áherslu á þátttöku íbúa undir merkjum „Evrópuviku um staðbundið lýðræði“⁴. Á þinginu voru samþykktar umbætur á því verkefni.

Samþykktar voru skýrslur um framkvæmd kosninga í Moldavíu, Hollandi og Túnis. Þá samþykkti þingið skýrslur um stöðu staðbundins lýðræðis í Georgíu, Slóveníu og Litháen. Sigurður Björn Blöndal var flutningsmaður ályktunar um síðastnefndu skýrsluna en hann tók þátt í eftirlitsnefnd þingsins sem skoðaði og mat stöðuna í Litháen.

¹ Congress of Local and Regional Authorities

² Nánari upplýsingar hér <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>

³ Integrity and Ethical Behaviour of Local and Regional Elected Representatives

⁴ European Local Democracy Week



Sigurður Björn Blöndal kynnir skýrslu um stöðu staðbundins lýðræðis í Litháen

Evrópuráðið á við mikil fjárhagsvandræði að stríða, sérstaklega vegna þess að Rússland og Tyrkland hafa dregið úr fjárframlögum til ráðsins í kjölfar gagnrýni þess á þarlend stjórnvöld. Þingið samþykkti tillögur um breytingar á grundvallarsáttmála sínum til að styrkja stöðu þess gagnvart hugsanlegum niðurskurði á fjárframlögum til rekstrar þingsins. Nánar er gerð grein fyrir því máli undir lið 4 hér að neðan.

Á þinginu fóru fram kosningar til helstu embætta þingsins til næstu tveggja ára.

Svínn Anders Knabe var kjörinn forseti þingsins en hann var einn í kjöri. Fráfarandi forseta Gudrun Mosler Tönnström voru þökkuð góð störf. Meðal þeirra sem flutti henni þakkir var Halldór Halldórsson forseti íslensku sendinefndarinnar sem þakkaði henni einnig þátttöku í landsþingi sambandsins í september sl. Gunn Marit Helgesen formaður norska sveitarfélagasambandsins var endurkjörinn forseti svæðadeildar þingsins. Frakkinn Xavier Cadoret var kjörinn forseti sveitarstjórnardeildar þingsins. Anders Knabe gegndi því embætti áður.

Hér fylgja stuttar samantektir um þingmál sem eiga sérstakt erindi við íslensk sveitarfélög og tenglar á skýrslur sem voru samþykktar á þinginu.

1. Lýðræðisvika Sveitarstjórnarþingsins⁵

Samþykktar voru breytingar á árlegri lýðræðisviku þingsins þannig að sveitarfélög séu ekki eingöngu hvött til að skipuleggja íbúalýðræðisviðburði í eina viku heldur allt árið og átakið endi með sameiginlegum viðburði í kringum 15.

⁵ European Local Democracy Week (ELDW): a new momentum

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e4cfe

október en þann dag var sveitarstjórnarsáttmálinn opnaður til undirritunar. Árangursrík lýðræðisverkefni verði kynnt og sveitarfélagi sem hefur skarað fram úr og fullnægir skilyrðum átaksins, verði veitt viðurkenning.

2. Réttur innflytjenda, og fólks sem hefur neyðst til að flýja á milli svæða innan eigin lands⁶, til að kjósa í sveitarstjórnarkosningum⁷.

Í ljósi aukinna fólksflutninga á milli landa Evrópuráðsins og innanlands á milli svæða af efnahagslegum eða félagslegum ástæðum, vegna pólitísku ástands eða jafnvel hernaðaráttaka, svo og vegna brota á mannréttindum, samþykkti þingið skýrslu þar sem gerð er úttekt á réttindum innflytjenda og þeirra sem hafa neyðst til að flýja innan eigin lands til að taka þátt í kosningum á sveitarstjórnarstigi. Þingið lagði jafnframt áherslu á að kosningaréttur er mjög mikilvægur til að fólk í þessari stöðu geti orðið virkir og viðurkenndir þátttakendur í nýju umhverfi.

3. Siðferði á sveitarstjórnarstigi

Endurskoðun á hegðunarreglum fyrir kjörna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi⁸

Á þinginu voru samþykktar hegðunarreglur fyrir alla sem koma að stjórnun sveitarfélaga og svæða sem fela í sér útvíkkun á hegðunarreglum fyrir kjörna fulltrúa sem þingið samþykkti árið 1999. Nýju reglurnar eru settar fram með hliðsjón af þeirri þróun sem átt hefur sér stað í stjórnun sveitarfélaga og svæða síðustu tvo áratugi þar sem útvistun almannaþjónustu hefur færst í vöxt, almenningur gerir meiri kröfur um gott siðferði og nýir samskiptamiðlar hafi orðið til. Í ályktun sem var samþykkt samhliða hvetur þingið sveitar- og svæðisstjórnir til að innleiða reglurnar eða til að setja sér hliðstæðar reglur. Það hvetur þær líka til að skipuleggja þekkingaruppbyggingu fyrir starfsfólk svo það sé betur undirbúið til að greina og bregðast við hugsanlegum siðferðislegum álitaefnum og hagsmunaárekstrum. Hlutverk reglnanna er skilgreint þannig:

- a) Að leiðbeina aðilum sem koma að stjórnun sveitarfélaga og svæða um þá hegðun sem þeir eiga að ástunda í daglegum störfum sínum.
- b) Að upplýsa almenning um þá hegðun sem hann á rétt á að aðilar, sem koma að stjórnun sveitarfélaga og svæða, sýni af sér.
- c) Að skapa traust á þeim sem koma að stjórnun svæða og sveitarfélaga.
- d) Að leiðbeina þeim sem hafa það verkefni að tryggja að það sé borin sé virðing fyrir reglunum.

⁶ Internally Displaced Persons/IDP

⁷ Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions <https://rm.coe.int/voting-rights-at-local-level-as-an-element-of-successful-long-term-int/16808e49f4>

⁸ European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d3295

e) Að stuðla að því að siðferðislegir staðlar verði til.

Þessi ályktun er mjög áhugaverð fyrir íslensk sveitarfélög þar sem íslensku sveitarstjórnarlögin gera eingöngu ráð fyrir siðareglum fyrir kjörna fulltrúa. Tilefni er til að skoða útvíkkun með þeim rökum sem eru settar fram í skýrslu þingsins. Það er einnig áhugavert að í greinargerð með tillögunum er rakið að siðareglum og hegðunarreglum sé oft ruglað saman. Báðum sé ætlað að hvetja til sérstakrar hegðunar kjörinna fulltrúa og starfsmanna en þær nálgist viðfangsefnið á mismunandi hátt. Hegðunarreglur skilgreini nákvæmlega hvaða hegðun sé rétt og röng meðan siðareglur leitist við að veita leiðbeiningar um gildi og valkosti til að hafa áhrif á ákvörðun um tiltekna hegðun. Ljóst er að þetta greinimark er ekki skýrt í siðareglum íslenskra sveitarfélaga og einnig tilefni til að skoða það mál.



Anna Gunnhildur Ingvarsdóttir lýsir yfir ánægju með góða vinnu þingsins að siðamálum á sveitarstjórnarstigi og segir frá lagaákvæði um siðareglur í íslenskum sveitarstjórnarlögum.

Hagsmunaárekstrar í sveitarfélögum og svæðum⁹

Í skýringum með tillögunum er rakið að sveitarfélög og svæði séu sérstaklega berskjölduð gagnvart hagsmunaárekstrum vegna nálægðar við íbúa og framkvæmdaaðila. Þótt flest lönd hafi innleitt reglur á þessu sviði þá séu þær oft flóknar og erfitt að hafa yfirsýn yfir þær og fullnægja þeim. Hægt sé að ná betri árangri með að byggja upp þekkingu og skilning á þeim gildum sem liggja að baki reglum og með því að tryggja gagnsæi. Í ályktuninni hvetur þingið sveitar- og svæðastjórnir til að setja fram og innleiða lögmætisstefnur sem fela í sér að gott siðferði sé samþætt inn í stjórnunarkerfi sveitarfélaga og svæða og verklag skilgreint til að bregðast við álitaeftum. Þingið hvetur í ályktuninni sveitar- og

⁹ Conflicts of interest at local and regional level

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d33do

svæðastjórnir til að tileinka sér að birta upplýsingar áður en íbúar þurfa að krefjast þess og til að skilgreina reglur um gjafir og boð. Það hvetur þær líka til að styðja við og byggja á mjúkri nálgun, eins og góðri siðferðislegri stjórnun. Í niðurlagi skýringa með tillögunum kemur fram að sveitar- og svæðastjórnir þurfi að vera meðvitaðar um að siðareglur, opnar hagsmunaskrár og annars konar reglusetning um hagsmunaárekstra sé bara fyrsta skrefið. Þessum ráðstöfunum þurfi að fylgja eftir á markvissan hátt, það þurfi að fylgjast með og meta hvort og hvernig þær séu að virka í raun. Forsendur þess séu stjórnunarlegar, veita þurfi fjármunum til þess og fyrir hendi þarf að vera sterkur pólitískur vilji til umbóta.

Í meðmælum sínum til ráðherranefndar Evrópuráðsins hvetur þingið ríkisstjórnir til að skilgreina nákvæmlega hvað geti talist hagsmunaárekstrar og til að tryggja að sveitar- og svæðastjórnir geti byggt á skýrum reglum til að greina, bregðast við og leysa vandamál sem skapast vegna hagsmunaárekstra.

Gagnsæi og opin stjórnsýsla¹⁰

Í ályktuninni er lögð áhersla á hvernig opin stjórnsýsla getur aukið lýðræði á sveitarstjórnarstigi. Fjallað er um hugtakið opin stjórnsýsla, að í því felist gagnsæi, þátttaka og ábyrgð. Þessir þrjú þættir þurfi að vera til staðar við framkvæmd fimm meginverkefna staðbundinna stjórnvalda, þ.e. við gerð fjárhagsáætlunar, þegar verið er að setja reglur eða móta stefnur, semja um þjónustu eða framkvæmdir og við veitingu þjónustu. Í ályktuninni hvetur þingið sveitar- og svæðastjórnir til að taka upp og innleiða opna stjórnsýslustaðla og til að bjóða upp á þjálfun fyrir stjórnsýslu til að auka þekkingu hennar á mikilvægi opinna stjórnsýslu. Það hvetur þær til að stuðla að aukinni þátttöku íbúa í samfélagsmálum, og sérstaklega til að auka þátttöku þeirra í stefnumótun og ákvörðunartöku, svo og til að auka þátttöku þeirra í að skilgreina forgangsmál við fjárhagsáætlunargerð og til að meta útboðssamninga.

Í meðmælum sínum beinir þingið því til ráðherranefndar Evrópuráðsins að koma því á framfæri við ríkisstjórnir aðildarríkja ráðsins að hvetja sveitar- og svæðastjórnir til að birta lykilskjöl og upplýsingar, að leggja áherslu á opna samráðsferla og á að styðja við eftirlit og innleiðingu ráðstafana til að tryggja gagnsæi.

Skýringar með tillögunum gefa góða innsýn inn í hvað felst í opinni stjórnsýslu, hvernig hún hefur þróast og hver ávinningurinn sé. Farið er yfir að opin stjórnsýsla sé grundvallarþáttur í góðri lýðræðislegri stjórnsýslu og t.d. ein af 12 meginreglum Evrópuráðsins um góða stjórnunarhætti. Farið er yfir forsendur og ramma fyrir opinni stjórnsýslu á ofangreindum fimm megin sviðum í starfsemi staðbundinna stjórnvalda og leiðbeint um hvernig þau geti innleitt opna stjórnsýslu á þessum sviðum.

¹⁰ Transparency and open government

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d341c

Endurskoðun á hegðunarreglum Sveitarstjórnarþingsins¹¹

Markmið endurskoðunar er að setja fram skýrari ákvæði um hagsmunaárekstra og sterkari reglur um hvernig eigi að bregðast við ámælisverðri hegðun, svo og um hvaða ferlar eigi við um viðurlög. Gert er ráð fyrir að setja upp miðlæga skráningu á gjöfum og settar eru fram nýjar reglur um yfirlýsingar um hagsmuni og hagsmunaárekstra sem skilyrði fyrir aðild að þinginu, og um málsmeðferð þegar ásakanir eru um brot á siðareglur og hvernig eigi að standa að viðurlögum.

4. Endurskoðun á sáttmála þingsins¹²

Evrópuráðið á við mikil fjárhagsleg vandamál að stríða. Stærsta ástæðan er sú að Rússland og Tyrkland hafa stöðvað eða dregið úr greiðslum til ráðsins í kjölfar gagnrýni ráðsins á stjórnarhætti landanna. Sveitarstjórnarþingið hefur barist í mörg ár fyrir hækkun á framlagi ráðsins til þess án árangurs. Tekjur þess drógust saman um 9,1% 2018 og starfsmönnum hefur fækkað úr 47 árið 2010, í 37 í dag. Þetta er bakgrunnur tillagna sem samþykktar voru á haustþinginu um endurskoðun á sáttmála þingsins. Breytingarnar eiga að tryggja þinginu aukið forræði á eigin málum til að gera því kleift að bregðast við þessum og öðrum framtíðaráskorunum og tryggja áframhaldandi markvissa vinnu þess. Tillögurnar gera þinginu kleift að setja sér eigin reglur og til að hafa meiri sveigjanleika um skipan þingsins og starfsemi, t.d. um skiptingu fulltrúa á milli deilda. Hverfa á frá því að þingið endurspegli reglur Evrópuráðsþingsins um skipan og málsmeðferð. Tillögurnar gera ráð fyrir að Sveitarstjórnarþingið setji sér sínar eigin reglur um skipan sendinefnda landa byggðar á íbúafjölda og íbúapróun. Ekki eru tillögur um breytingar á núverandi fulltrúafjölda en, ef tillögurnar verða samþykktar af ráðherranefnd Evrópuráðsins, hefur þingið möguleika á að gera breytingar. Það verður að teljast líklegt að þá verði fljótlega lagðar fram tillögur um fækkun fulltrúa eins og forseti svæðadeildar þingsins Gunn Marit Helgesen kom inn á norræna baltneska undirbúningsfundinum sem var haldinn daginn fyrir þingið. Litlu löndin eru uggandi yfir hugsanlegri fækkun fulltrúa þeirra úr þremur sem muni gera þeim erfitt fyrir að taka á fullnægjandi hátt í þátt í starfsemi þingsins, ekki síst út frá því að nefndir þingsins eru þrjár. Þau áttu samráðsfund um málið á milli þingfunda og Halldór Halldórsson var einn af fulltrúum þeirra sem varaði við slíkum breytingum.

Tillögurnar gera ráð fyrir að lönd hafi meiri sveigjanleika til að velja sjálf til hvorrar deildar þingsins þær vilja tilnefna fulltrúa sína. Það er jákvætt fyrir Ísland því núverandi reglur eru þannig að allir varafulltrúar Íslands hafa verið settir í svæðadeild þingsins. Lengja á kjörtímabil þingsins úr fjórum árum í fimm. Lögð er áhersla á að viðhalda ákveðnum grundvallarþáttum, þ.e. að þingið haldi áfram að koma saman tvisvar á ári, að þingnefndirnar þrjár, sem eru taldar endurspeglja vel starfsemi þingsins, haldi áfram og ekki verði frekari fækkun á fundum þeirra. Lögð er áhersla á að leita verði leiða til að draga úr túlkakostnaði.

¹¹ A Code of Conduct for Congress members - revision of the Congress Rules and Procedures

¹² Revision of the Congress Charter: proposals for a sustainable future

5. Samráð æðri stjórnvalda við sveitarfélög¹³

Þingið samþykkti skýrslu um samráð æðri stjórnvalda við sveitarfélög. Í skýrslunni er að finna leiðbeiningar um grundvallarþætti sem verða að vera til staðar til að samráðsferlar virki sem skyldi. Lögð er áhersla á að gera verði ráð fyrir samráði við stefnumótun og mótun reglna sem hafa áhrif á sveitarfélög og svæði.

6. Að standa undir skuldum: Sveitarfélög í fjárhagslegum vanda¹⁴

Þingið samþykkti skýrslu um þetta efni. Í henni er fjallað um fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga, möguleika þeirra til að auka tekjur sínar og fjármagna lögbundin verkefni sín og starfsemi. Enn fremur um aðgerðir til að tryggja betur að ákvæði 9. gr. sveitarstjórnarsáttmálans um tekjustofna sveitarfélaga, séu virt af aðildarlöndum.

AGB

¹³ The consultation of local authorities by higher levels of government
<https://rm.coe.int/the-consultation-of-local-authorities-by-higher-levels-of-government-g/16808d3c72>

¹⁴ Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808d3dc6