



Alþingi  
Erindi nr. P 141/1157  
komudagur 21.12.2012

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 21. desember 2012

1104019SA GB  
Málalykill: 320

### **Efni: Umsögn um stöðu sveitarfélaga í frv. til stjórnskipunarlaga, 415. mál**

Samband íslenskra sveitarfélaga veitir hér með umsögn um þá þætti í frumvarpi til stjórnskipunarlaga, sem lagt er fram á Alþingi af meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, er varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Í umsögninni er stuðst við umrætt frumvarp, minnisblað Trausta Fannars Valssonar, lektors við lagadeild HÍ, um VII. kafla frumvarpsins og umræðu á fundi sem formaður stjórnar sambandsins og tveir sviðsstjórar áttu með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 12. desember sl., auk fleiri gagna.

Vegna mikilla anna við gerð umsagna um þingmál og fleiri brýn verkefni gafst ekki tími til að vinna umsögn um frumvarpið innan þess stutta frests sem upphaflega var veittur til umsagnar um málið. Þakkar sambandið þann skilning sem erindi þess frá 29. nóvember 2012 hefur fengið hjá nefndinni og verður leitast við að ljúka umfjöllun um frumvarpið í heild innan þeirra 6-8 vikna sem óskað var eftir í bréfi sambandsins.

Sú umsögn sem nú er send nefndinni fjallar aðallega um VII. kafla frumvarpsins og álitæfni sem snúa að 2. gr. frumvarpsins og öðrum ákvæðum sem lúta að skyldum stjórnvalda í frumvarpinu. Leggur sambandið áherslu á að ávallt þarf að liggja skýrt fyrir hvort með orðinu „stjórnvöld“ er átt við bæði ríki og sveitarfélög en á því er nokkur misbrestur í frumvarpinu.

Einnig er ástæða til að benda á að þar sem frumvarpið er lagt fram af meirihluta þingnefndar fylgir því ekki umsögn um möguleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um að umsögn skuli fylgja öllum stjórnarfrumvörpum sem geta haft fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin. Sambandið telur þó afar mikilvægt að slík umsögn verði unnin enda er augljóst að áhrif einstakra ákvæða stjórnskipunarlaga, t.d. um framfærslurétt, fræðslumál og fleiri atriði geta haft gríðarleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Sambandið lýsir sig reiðubúið að koma að vinnslu þeirrar umsagnar og setja fram ábendingar um möguleg kostnaðaráhrif.

### **Sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga – núverandi staða**

Eins og Alþingi er kunnugt hefur Ísland undirgengist Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, án fyrirvara. Með því hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til þess að virða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, í samræmi við ákvæði sáttmálans.

Við þá endurskoðun á stjórnarskránni sem fram fór á tíunda áratug síðustu aldar voru ekki lagðar til neinar grundvallarbreytingar á stjórnarskránni hvað varðar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga, þótt orðalagi 78. gr.



stjórnarskrárinnar væri breytt nokkuð. Nánar tiltekið hefur orðalag 78. gr. (áður 76. gr. í upphaflegri stjórnarskrá nr. 23/1944) þróast á eftirfarandi hátt:

- (1) Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.
- (2) Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Meginbreytingin sem fólst í lögum nr. 97/1995 um breytingar á stjórnarskránni er að við bætist ný málsgrein, sem fjallar um tekjustofna sveitarfélaga og rétt sveitarstjórna til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir, á grundvelli nánari ákvæða í lögum. Jafnframt var orðalagi 1. mgr. breytt. Má segja að þeirri breytingu hafi verið ætlað að undirstrika sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga og að afskipti stjórnvalda ríkisins af málefnum sveitarfélaga þurfi að eiga stöð í lögum.

Þótt fyrrgreindar orðalagsbreytingar hafi aðallega haft jákvæð áhrif á stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu er erfitt að halda því fram að efnislegt inntak 78. gr. sé skýrt. Lítið hefur hins vegar reynt á túlkun þessa stjórnarskrárákvæðis við úrlausn ágreiningsefna milli ríkis og sveitarfélaga. Hafa sveitarfélög raunar frekar talið sig hafa tryggt haldreipi í Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga í slíkum deilumálum.

Í sveitarstjórnarlögum hefur sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga hins vegar öðlast skýrara inntak á undanförunum fimmtán árum, fyrst við setningu sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og síðar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en í síðarnefndu lögum er m.a. vísað í fyrsta sinn í lögum til ákvæða Evrópusáttmálans í 3. gr. laganna. Jafnframt er kveðið skýrar en áður á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga í 97. gr. laganna. Í 129. gr. laganna er síðan mikivægt nýmæli en þar segir að ef fyrrsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga.

Allt eru þetta nýmæli sem styrkja stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkinu, sem er mikilvæg forsenda þess að hægt sé að halda áfram þeirri þróun að færa sveitarfélögum aukin verkefni. Ágæt sátt hefur verið um þá stefnu á undanförunum árum og hafa sveitarfélögin tekið við stóru auknum verkefnum með yfirfærslu reksturs grunnskóla árið 1996 og þjónustu við fatlað fólk árið 2011. Viðræður um frekari verkefnatilfærslu standa nú yfir og er einkum horft til þess að sveitarfélögin taki við ábyrgð á þjónustu við aldrað fólk en tímasetning þeirrar yfirfærslu hefur ekki enn verið ákveðin. Frekari verkaskipti hafa einnig verið til umræðu, svo sem varðandi ábyrgð á rekstri heilsugæslunnar og framhaldsskóla.

### **Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og þörf fyrir breytingar**

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur við þá endurskoðun stjórnarskrárinnar sem nú stendur yfir séð ákveðin tækifæri til að kveða skýrar á um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Hefur sambandið því reynt eftir mætti að



fylgjast með framvindu þessa máls undanfarin ár en hins vegar hefur sambandið aldrei átt beina aðkomu að málinu, t.d. var því ekki boðið að tilnefna fulltrúa í stjórnlaganefnd. Sambandið hefur hins vegar sætt færiss að koma á framfæri sjónarmiðum um tiltekna þætti málsins, m.a. á fundi með fulltrúum í stjórnlagaráði í júní 2011 og á fundi með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis í nóvember sama ár.

Sá kafli frumvarpsins sem fjallar um sveitarfélög felur að álit sambandsins í sér jákvæðar breytingar og er hann til þess fallinn að styrkja stjórnskipulega stöðu sveitarstjórnarstigsins umtalsvert. Hlýtur það að vera sameiginlegt markmið sveitarstjórna um land allt og samtaka þeirra að sjálfstjórnarrétturinn verði viðurkenndur á sem gleggstan hátt í nýrri stjórnarskrá, þótt jafnframt verði að virða þá skoðun sem fjölmargir hafa lýst - sveitarstjórnarmenn jafnt sem aðrir - að stjórnskráin sé ágæt eins og hún er.

Nýmæli í kaflanum eru eftirfarandi:

- (1) Í 2. mgr. 105 gr. segir að sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum.
- (2) Svonefnd nálægðarregla er innleidd í 106. gr. og hljóðar svo: Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, skulu vera þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið undir staðbundinni stjórn þeirra svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.
- (3) Í 107. gr. er ákvæði um kosningar til sveitarstjórna og atkvæðagreiðslur er hljóðar svo: Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem starfa í umboði íbúa og eru kjörnar í almennum, leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess skal skipað með lögum.
- (4) Í 108. gr. er kveðið á um að við undirbúning laga sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga skuli hafa samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra.

#### **Ábending við 105. gr.**

Orðalag 2. mgr. 105. gr. getur að álit sambandsins verið tvíeggjað m.t.t. sjálfstjórnarréttarins, því eins og fram kemur í skýringum við frumvarpsákvæðið er tilgangur ákvæðisins tvíþættur. Annars vegar vísar það til þess að sveitarfélög þurfi að hafa nægilega tekjustofna til að standa undir verkefnum sínum en hins vegar felst í ákvæðinu að sveitarfélög þurfi að vera nægilega stór til að standa undir þeim verkefnum sem þeim eru ætluð samkvæmt lögum.

Við umræðu um frumvarpið á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 12. desember 2012 lýstu fulltrúar sambandsins þeirri afstöðu að sambandið teldi mikilvægt að við umfjöllun Alþingis um 2. mgr. 105. gr. verði áréttað að í ákvæðinu felist ekki bein fyrirmæli til ráðuneytis sveitarstjórnarmála eða annarra stjórnvalda að þvinga fram sameiningu sveitarfélaga. Til frekari áréttingar skal minnt á að í sveitarstjórnarlögum er kveðið ítarlega á um heimildir sveitarfélaga til þess að eiga samvinnu sín á milli um framkvæmd verkefna. Hvergi kemur fram í skýringum við frumvarpið



að 2. mgr. 105. gr. sé ætlað að þrengja heimildir sveitarfélaga til slíkrar samvinnu. Þvert á móti segir í skýringum við frumvarpið, á bls. 236:

*Í skýringum stjórnlagaráðs segir að markmiðinu um nægilega burði og samræmi milli verkefna og tekna megi einnig ná með samstarfi milli sveitarfélaga, svo sem nú sé algengt í svonefndum byggðasamlögum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og fleiri lögum.*

Verður samkvæmt þessari skýringu að líta svo á að markmið ákvæðisins sé ekki að mæla fyrir um grundvallarbreytingar á skipan sveitarfélaga hér á landi. Jafnframt vill sambandið benda á að verulegur árangur hefur náðst á undanföllum áratugum með frjálsum sameiningum sveitarfélaga. Sveitarfélögum hefur þannig fækkað úr 204 árið 1990 í 74 frá 1. janúar 2013 og má vænta þess að sveitarfélögum muni áfram fækka á næstu árum þótt heldur hafi hægt á þessari þróun á síðustu árum.

#### **Ábendingar við 106. – 108 gr.**

Af ofangreindum ákvæðum telur sambandið augljóst að 106. gr. og 108. gr. eru til þess fallnar að styrkja sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. og er inntak sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga umtalsvert skýrara en í 78. gr. gildandi stjórnarskrár.

Ákvæði 107. gr. fela ekki í sér neinar verulegar breytingar frá gildandi lagaumhverfi, þótt nýmæli sé að mæla fyrir um sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði í stjórnarskrá. Verður ekki annað séð en að þau lagafyrirmæli sem nú gilda um sveitarstjórnarkosningar og almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum samræmist vel orðalagi greinarinnar.

Ákvæði 108. gr. byggist á tillögu stjórnlagaráðs en þó hafa verið gerðar orðalagsbreytingar á henni. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að ákvæðið taki aðeins til undirbúnings laga sem með „beinum hætti“ varða málefni sveitarfélaga en í tillögu stjórnlagaráðs var gildissvið ákvæðisins aðeins afmarkað með því að vísa til lagasetningar sem „varðar málefni sveitarfélaga“. Í skýringum við frumvarpið segir að markmið orðalagsbreytingarinnar er að gera gildissvið ákvæðisins skýrara. Reglan felur þannig í sér að samráð skuli viðhaft við undirbúning lagasetningar þegar frumvörp varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.

Að áliti sambandsins þrengir orðalagsbreytingin gildissvið 108. gr. og er hún ekki endilega til bóta. Ýmis dæmi eru um að þingmál hafi veruleg áhrif á sveitarfélögin án þess að þau verði talin „varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.“ Má t.d. nefna að algengt er að skattalagabreytingar hafi mikil fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, þótt meginefni þeirra snúi ekki beint að sveitarfélögum, en jafnframt er alltof algengt að skattalagafrumvörp séu unnin og lögð fram á Alþingi án undangengins samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt er iðulega misbrestur á því að kostnaðaráhrif slíkra frumvarpa séu metin á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Leggur sambandið til að á eftir orðunum „sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga“ komi:



eða hafa áhrif fjárhag sveitarfélaga.

Jafnframt telur sambandið ástæðu til að taka undir þá skýringu á hugtakinu „samráð“ sem fram kemur á bls. 238-239 í frumvarpinu, en þar segir:

*Fram kemur að um inntak hins lögskylda samráðs byggji ráðið á hefðbundnum lagaskilningi sem felur í sér að samráð sé ekki aðeins einhliða tilkynning og heldur ekki samningur tveggja jafnsettra aðila heldur millistig, þ.e. að gefið sé færi á að gera athugasemdir við tillögu, með hæfilegum fyrirvara og með það að markmiði að eiga í kjölfarið viðræður og leita samkomulags. Hvað telst hæfilegur fyrirvari fer m.a. eftir því hvort um er að ræða verulegar breytingar á gildandi rétti eða fyrirbyggjandi stöðu. Þá geta óvæntar og knýjandi aðstæður leitt til kröfu um skjóta lagasetningu sem um leið hefur áhrif á það hversu ítarlegs samráðs er krafist. Hafa má ákvæðið til hliðsjónar við setningu stjórnvaldsfyrirmæla á borð við reglugerða ef þær fela í sér íþyngjandi reglur fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra og sveitarstjórnir.*

Sambandið telur að öðru leyti ekki tilefni til athugasemda við þessar 106.-108. gr.

**Frekari ábendingar við VII. kafla**

Í umsögn sambandsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá 30. nóvember 2011 var bent á að það sem einkum vantar upp á að Evrópusáttmálinn um sjálfsstjórn sveitarfélaga geti talist að fullu innleiddur hér á landi er að sveitarfélög geta ekki borið undir dómstóla meint brot gegn sjálfsstjórnarréttinum, sbr. 11. gr. sáttmálans. Rétt þykir að taka fram til frekari skýringa að þessi ábending er í samræmi við ábendingu í skýrslu Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins í skýrslu frá 2010 um stöðu íslenskra sveitarstjórnarstigsins en þar segir m.a.: „The Icelandic authorities are urged to introduce appropriate legislation to give local authorities a right of appeal against decisions taken at national level which might infringe principles of local self-government.“ Hefur sambandið tekið þetta atriði upp í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2011-2014 og lagt áherslu á að málefnið fengi umfjöllun í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Við þessari ábendingu hefur ekki verið brugðist í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi, en í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar til sérfræðinganefndar sem yfirfór frumvarpið kemur fram sú afstaða, með vísan til nýlegrar skýrslu sem unnin var af sérfræðinganefnd á vegum Evrópuráðsins, að réttarfarsúrræði sveitarfélaga séu fullnægjandi hér á landi. Því mati er sambandið ekki sammála en væntanlega er hér um að ræða málefni sem ekki verður leyst í stjórnarskrá heldur frekar í almennum lögum. Í fyrrgreindri umsögn var þó bent á þann möguleika að veita mætti Sambandi íslenskra sveitarfélaga heimild til þess að óska eftir álit Lögréttu, sbr. 62. gr. frumvarpsins. Telur sambandið ástæðu til að áréttu þessa ábendingu sem kann að fela í sér ákveðna málamiðlun hvað varðar möguleika sveitarfélaga til þess að fá skorið úr um stjórnskipulegt gildi laga sem varða verkefni þeirra. Rétt er að taka fram að sambandið telur ekki líkur á að oft myndi reyna á þetta úrræði en það væri mjög líklega til þess fallið að styrkja sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga enn frekar í sessi að hafa aðgang að því þegar á reynir.



Á fundi fulltrúa sambandsins og stjórnlagaráðs var einnig rætt um nýlegar breytingar á sænsku stjórnarskránni, m.a. nýtt ákvæði sem kveður á um að takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga megi ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt. Þessi meðalhófsregla sænsku stjórnarskrárinnar felur í sér að meta þarf við hverja lagasetningu hvaða áhrif ákvæði frumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla hafa á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. Ef hægt er að ná markmiði laga eftir mismunandi leiðum á að velja þá leið sem takmarkar sjálfsstjórnarréttinn minnst. Í lauslegri þýðingu hljómar greinin svo:

*„Takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga má ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem stefnt er að.“*

Ofangreindur texti úr 3. gr. 14. kafla laga nr. 2010:1408, um breytingar á sænsku stjórnarskránni gæti, hæglega komið til fyllingar þeim ákvæðum sem er að finna í VII. kafla frumvarpsins og myndi án efa verða til þess að styrkja enn frekar sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga.

Má ljóst vera að sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga og skilningur á mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipan Lýðræðisríkja hafði mikið vægi við endurskoðun sænsku stjórnarskrárinnar. Hafa má í huga að í Svíþjóð er hlutdeild sveitarfélaga og héraða nálægt 60% af heildarútgjöldum hins opinbera. Á Íslandi er hlutdeild sveitarfélaga tæpur þriðjungur en fer vaxandi í samræmi við aukin verkefni sveitarfélaga. Af þeirri ástæðu er rík ástæða til þess að huga vel að stöðu sveitarfélaga í stjórnskipan íslenska lýðveldisins.

Má sem dæmi nefna að í sænsku stjórnarskránni segir eftirfarandi í 1. gr., í lauslegri þýðingu:

*„Allt opinbert vald í Svíþjóð á rætur sínar að rekja til borgaranna. Hin sænska lýðræðisstjórnun byggir á frjálsri skoðanamyndun og á almennum og jöfnum kosningarétti. Hún er raungerð með fulltrúalýðræði og þingræði og sjálfsstjórn sveitarfélaga.“*

#### **Samantekin afstaða til VII. kafla**

Samantekið er það afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga að VII. kafla frumvarpsins feli í sér umtalsverð framfaraskref fyrir íslensk sveitarfélög en til álita komi að kveða enn skýrar á um úrræði á grundvelli 11. gr. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Einnig komi til álita að bæta inn í frumvarpið meðalhófsreglu varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga og kveða skýrar á um mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipun landsins, með hliðsjón af nýlegum breytingum sænsku stjórnarskránni. Einnig er ástæða til að kveða skýrt á um það í nefndaráliti að ekki beri að túlka 2. mgr. 105. gr. á þann veg að í henni felist fyrirmæli um að sameina fámenn sveitarfélög.

#### **Handhafar framkvæmdavalds, 2. gr.**

Í umsögn sambandsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu forsætisnefndar Alþingis um tillögur Stjórnlagaráðs, dags. 30. nóvember 2012, komu fram áherslur sem vert er að árétta í þessari umsögn. Einkum leggur sambandið áherslu á að nefndin gaumgæfi kosti og galla þeirrar tillögu



að orðið „sveitarfélög“ bætist við upptalningu í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins á handhöfum framkvæmdavalds. Upptalningin yrði þá svohljóðandi:

*Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn, sveitarfélög og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdavaldið.*

Fram kemur í skýringum við 2. gr. frumvarpsins að við undirbúning frumvarpsins hafi verið rætt hvort telja ætti sveitarfélög sérstaklega til handhafa framkvæmdarvalds eins og t.d. er í sænsku stjórnarskránni. Fallið var frá því, að því er virðist vegna þess að hlutverk sveitarfélaga er rakið í VII. kafla.

Að áliti sambandsins hefði fyrrgreind orðalagsbreyting töluverða kosti því ljóst virðist að flestum þeirra greina frumvarpsins sem fjalla um skyldur „stjórnvalda“ er bæði ætlað að ná til stofnana ríkis og sveitarfélaga en vegna þess að ekki er skýrt hvort 2. gr. nær bæði til ríkis og sveitarfélaga er í einhverjum tilvikum vafi um gildissvið einstakra frumvarpsgreina gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi sérstaklega nefna 72. og 112. gr., sbr. umfjöllun um þær greinar hér á eftir.

#### **Hugtakið stjórnvöld, 5. gr.**

Í 1. mgr. 5. gr. frv. segir: *Stjórnvöldum ber að tryggja að allir fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í þessari stjórnarskrá felst.*

Í frumvarpinu er allvíða vikið að hlutverki stjórnvalda, en orðalag er nokkuð misjafnt. Aðeins á einum stað, í 4. mgr. 16. gr., eru sveitarfélög beinlínis nefnd sem hluti af stjórnsýslunni:

*Í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að leggja á þagnarskyldu um upplýsingar á grundvelli laga enda sé það nauðsynlegt til verndar lögmætum opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum*

Algengara er að notað sé hugtakið stjórnvöld og virðist í mörgum tilvikum ráðgert að ákvæði nái bæði yfir ríki og sveitarfélög. Má í því sambandi benda á skýringar við 105. gr. frv. þar sem segir: *„Sveitarfélögin teljast til stjórnvalda og eru bundin af lögum með sama hætti og önnur stjórnvöld.“*

Þrátt fyrir þessa skýringu í frumvarpinu telur sambandið það mikilvægan þátt í umfjöllun um frumvarpið að farið verði yfir samræmi í hugtakanotkun með tilliti til gildissviðs einstakra ákvæða gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi benda á eftirtalin ákvæði:

3. mgr. 34. gr.: *Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.*

35. gr.: *Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.*



*Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.*

*Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.*

*61. gr.: Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má ekki beita fyrr en eftir birtingu þeirra. Óbirt lög binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að lögum.*

*71. gr.: Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum.*

*Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.*

*Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.*

Að álit sambandsins eru framangreind ákvæði ekki líkleg til að valda túlkunarvanda og verður að telja líklegast að með orðinu „stjórnvöld“ sé í þeim bæði verið að vísa til ríkis og sveitarfélaga, eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum.

#### **Ákvæði sem vafi er um að eigi við um sveitarfélög**

Í 2. mgr. 72. gr. er einnig notað hugtakið „stjórnvöld“ en að álit sambandsins getur samt eingöngu verið átt við ríkið og stofnanir þess í greininni, m.a. með hliðsjón af fyrirsögn greinarinnar, þeirri staðreynd að ríkið ber ekki lagalega ábyrgð á skuldbindingum sveitarfélaga og Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga:

*72. gr. Eignir og skuldbindingar ríkisins.*

*Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.*

*Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.*

*Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.*

Vert er að vekja athygli nefndarinnar á því að í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar sem unnið var að beiðni sérfræðinganefnd sem yfirfór frumvarpið, er lögð til orðalagsbreyting í 72. gr. til þess að taka af vafa um gildissvið greinarinnar. Af einhverjum ástæðum hefur ekki verið tekið tillit til þeirrar ábendingar.

Meiri vafi kann að vera um gildissvið 112. gr., en ef það er afstaða Alþingis að sveitarfélög teljist ekki til handhafa ríkisvalds, sbr. ábendingar við 2. gr. frumvarpsins, er eðlilegt að gagnálykta að ákvæði 112. gr. feli ekki í sér skuldbindingar fyrir sveitarfélögin:





112. gr. *Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.*

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða mannréttindareglur sem eru bindandi fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.

*Þegar Alþingi hefur lögfest alþjóðlega mannréttinasáttmála og umhverfissamninga ganga þeir framur almennum lögum.*

Rétt er hins vegar að taka fram að sambandið telur líklegt að umrætt ákvæði hljóti að eiga að gilda um sveitarfélögin á sama hátt og stjórnvöld ríkisins og virðist helst að hér sé um að ræða skort á samræmi í hugtakanotkun í frumvarpinu, sem er að sjálfsögðu mikilvægt að laga. Vísast nánar um túlkun greinarinnar til skýringa á bls. 250 í frumvarpinu, en þar kemur fram að skylda til þess að virða mannréttindaákvæða hvíli á öllum handhöfum ríkisvalds, hvort heldur á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða annarra sem fara með framkvæmdavald.

#### **Lokaorð og frekari athugasemdir við frumvarpið**

Það er von Sambands íslenskra sveitarfélaga að þær ábendingar sem koma fram í þessari umsögn gagnist vel við yfirferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á frumvarpinu.

Sambandið vill hins vegar taka skýrt fram að hér er einungis um að ræða fyrsta hluta umsagnar þess og er hér eingöngu fjallað um atriði sem varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga og gildissvið einstakra ákvæða frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum, þ.e.a.s. formhlið frumvarpsins.

Á næstu vikum munu lögfræðingar sambandsins vinna ábendingar til Alþingis um allmargar efnisgreinar sem geta haft mikil áhrif á sveitarfélögin. Í frumvarpinu eru bæði ný og breytt ákvæði um réttindi borgaranna. Má nefna ný ákvæði um upplýsingarétt almennings, rétt barna, víðtækari jafnræðisreglu og að ekki er aðeins veitt trúfrelsi heldur réttur til lífsskoðana.

Ákvæði um lagasetningu og lýðræðislega aðkomu kjósenda kalla einnig á umfjöllun og sama á við um ákvæði um bindandi gildi þjóðréttarsamninga sem hafa verið lögfestir og rétt hæð þeirra. Einnig hafa komið inn nýjar áherslur eins og sést vel á ákvæðum um vernd og sjálfbæra nýtingu náttúru, þjóðareign náttúruauðlinda og dýravernd. Verður mest áhersla lögð á að fjalla um eftirfarandi greinar:

6. gr. *Jafnræði.*

8. gr. *Mannleg reisin.*

12. gr. *Réttur barna.*

15. gr. *Upplýsingaréttur.*

22. gr. *Félagsleg réttindi.*

23. gr. *Heilsa og heilbrigðisþjónusta.*

24. gr. *Menntun.*

33. gr. *Náttúra Íslands og umhverfi.*

35. gr. *Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.*

57. gr. *Meðferð lagafrumvarpa.*

60. gr. *Staðfesting laga.*



- 62. gr. Lögrétta.
- 65. gr. Málskot til þjóðarinnar.
- 66. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda.
- 67. gr. Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu.
- 68. gr. Frumvarp til fjárlaga.
- 72. gr. Eignir og skuldbindingar ríkisins.
- 75. gr. Umboðsmaður Alþingis.
- 112. gr. Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.

Vegna umfangs verkefnisins, tímaramma og annarra brýnna verkefna má vænta þess að forgangsroðun hafi áhrif á það hve ítarlega verður fjallað um ofangreind álitaefni af hálfu sambandsins. Líklegast er að sambandið muni vinna sérstök minnisblöð um afmarkaða þætti frumvarpsins sem geta haft áhrif á sveitarfélögin og verða þau send nefndinni eins fljótt og kostur er.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit:  
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis