

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Efni:

Umsögn forsætisnefndar um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn)

Á fundi forsætisnefndar þann 26. febrúar 2016 var svohljóðandi umsögn forsætisnefndar um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn) samþykkt:

Frumvarpið kveður á um breytingu á 11. gr. sveitarstjórnarlaga, um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Í greinargerð með frumvarpinu er því haldið fram að engin ástæða sé til að löggjafinn þvingi borgaryfirvöld til fjölgunar borgarfulltrúa. Þó er augljóst að lagaákvæði í sveitarstjórnarlögum um lágmarksfjölda og hámarksfjölda fulltrúa eftir íbúafjölda sveitarfélags er einmitt almennt séð ætlað að þvinga sveitarfélög að þessu leyti og setja viðmið um fjölda kjörinna fulltrúa eftir íbúafjölda sem fulltrúarnir geta ekki breytt sjálfir. Með nýjum og endurskoðuðum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var bætt við nýju viðmiði fyrir sveitarfélög þar sem íbúar eru 100.000 eða fleiri, og varð lágmarkið þar 23 fulltrúar, en í eldri lögum gildi sama viðmið fyrir öll sveitarfélög með 50.000 eða fleiri íbúum og var lágmarkið í þeim 15 fulltrúar. Í fyrirleggjandi frumvarpi er ekki gert ráð fyrir breytingu á þessum viðmiðum að öðru leyti en að horfið er aftur til þessa eldra fyrirkomulags. Ekki eru færð sérstök rök fyrir nauðsyn þessarar breytingar önnur en þau að Reykjavíkurborg hafi aldrei séð ástæðu til að fjölga borgarfulltrúum úr 15, utan einu sinni en það hafi skjótt verið tekið til baka. Forsætisnefnd vekur athygli á því að borgarbúum hefur fjölgað úr um 11 þúsund í rúmlega 120 þúsund frá árinu 1908 en fjöldi borgarfulltrúa hefur haldist óbreyttur síðan þá. Auk þess hefur verkefnum sveitarstjórna fjölgað mjög. Þau hafa tekið að sér rekstur grunnskóla, þjónustu við fatlað fólk, frístundaþjónustu og margt fleira. Krafan um að borgarfulltrúar þjónusti borgarbúa og hafi yfirsýn yfir öll verkefni sveitarfélagsins er rík og nauðsynlegt er að aðstæður séu með þeim hætti að borgarfulltrúar geti rækt hlutverk sitt sem skyldi. Forsætisnefnd hefur unnið að mögulegum breytingum á störfum borgarstjórnar og starfsskyldum borgarfulltrúa vegna fyrirhugaðra breytinga á fjölda borgarfulltrúa vorið 2018 og hefur sú vinna meðal annars leitt í ljós að fjölgun borgarfulltrúa þarf ekki að hafa aukin fjárútlát í för með sér. Enda segir um 11. gr. í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 138/2011 að „Reynslan sýnir að í Reykjavík eru fleiri einstaklingar í reynd virkir sem borgarfulltrúar en þeir 15 sem kosnir eru. Almennt hafa varamenn einnig mjög ríka aðkomu að stjórn borgarinnar og skipa iðulega fundi við umræðu um málefni sem þeir þekkja vel eða hefur verið falið að kynna sér. Gera má ráð fyrir að virkir borgarfulltrúar séu í reynd nær 30 en 15.“ Fyrir utan virka þátttöku varaborgarfulltrúa á vettvangi borgarstjórnar er fjöldi kjörinna fulltrúa á vegum flokkanna í fagraðum borgarinnar. Því má segja að með fjölgun

borgarfulltrúa sé einfaldlega verið að horfast í augu við þá staðreynd að auknum íbúafjölda og verkefnum hefur nú þegar fylgt aukinn fjöldi launaðra fulltrúa, kjörnum af borgarstjórn en ekki íbúum, þrátt fyrir að formlegur fjöldi kjörinna fulltrúa hafi ekki aukist í tæpa öld. Að uppfæra viðmið í sveitarstjórnarlögum um lágmarksfjölda og hámarksfjölda fulltrúa í takt við íbúafjölgun hlýtur að teljast eðlileg leið til að koma á slíkri fjölgun, fyrst slíkar kvaðir eru fyrir hendi á annað borð. Rétt eins og gildir um önnur slík viðmið í lögum er þeim ætlað að stýra því hvernig tekjustofnar sveitarfélaga eru nýttir og kveða þar á um ákveðnar lögbundnar skyldur. Ef ekki eru til staðar lágmarksviðmið um fjölda kjörinna fulltrúa eða þau í einhverjum tilfellum mjög lág í hlutfalli við íbúafjölda (en hið síðara átti við um Reykjavíkurborg þegar sama lágmark gilti um öll sveitarfélög með 50.000 eða fleiri íbúum) er hætt við lýðræðishalla þar sem skattstofninn er ekki nýttur í þágu fulltrúalýðræðis sem skyldi. Reynsla Reykjavíkurborgar hefur einmitt verið sú að íbúafjöldi hefur aukist verulega undanfarna áratugi og skattstofn hennar vaxið með, en fjöldi þeirra fulltrúa sem íbúar hennar fá að kjósa sér ekki aukist samhliða því. Í þeirri staðreynd einni felast rök fyrir því að eðlilegt sé að löggjöfin sé uppfærð til samræmis við íbúaþróun að þessu leyti.

Áheyrnarfulltrúi Sjálfstæðisflokks, Halldór Halldórsson, lagði fram svohljóðandi bókun:

Undirritaður tekur ekki undir umsögn forsætisnefndar um frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn), 296. mál, enda styður hann að frumvarpið verði að lögum.

Linda Sif Sigurðardóttir
e.u.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 9. mars 2016

1602050SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á sveitarstjórnarlögum (fjöldi borgarfulltrúa)

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 22. mars, þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint þingmannafrumvarp, þar sem lögð er til breyting á 11. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Ákvæði 11. gr. gildandi laga

Í frumvarpinu felst tillaga um að fallið verði frá breytingu sem gerð var með setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum. Samkvæmt d-lið 11. gr. laganna skal kjósa á bilinu 15-23 aðalmenn í sveitarstjórnar ef íbúatala sveitarfélags er á bilinu 50.000-99.999 en 23-31 aðalmann ef íbúafjöldi er umfram 100 þúsund íbúa.

Í skýringum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 138/2011 segir m.a.:

„Megináhrif þeirrar tillögu sem fram kemur í frumvarpinu eru þau að borgarfulltrúum fjölgar úr 15 í a.m.k. 23. Stendur þessi tillaga í samhengi við ákvæði frumvarpsins um innköllun varamanna á fundi sveitarstjórna. Reynslan sýnir að í Reykjavík eru fleiri einstaklingar í reynd virkir sem borgarfulltrúar en þeir 15 sem kosnir eru. Almennt hafa varamenn einnig mjög ríka aðkomu að stjórn borgarinnar og skipa iðulega fundi við umræðu um málefni sem þeir þekkja vel eða hefur verið falið að kynna sér. Gera má ráð fyrir að virkir borgarfulltrúar séu í reynd nær 30 en 15.

Ákvæðið getur haft áhrif á fulltrúafjölda í öðrum sveitarfélögum, en þó fyrst og fremst aðeins þeim stærstu. Það er í samræmi við þá lýðræðislegu hugsun sem býr að baki sveitarstjórnarstiginu og reglum um kosningar til sveitarstjórna að sveitarstjórnarfulltrúar séu fulltrúar íbúa sveitarfélagsins og geti þar með á virkan hátt endurspeglad vilja íbúanna. Mikilvægt er þó einnig að hafa í huga að það stjórnskipulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir að gildi um starfsemi sveitarfélaga gerir ekki ráð fyrir mjög stórum sveitarstjórnnum enda byggt á því að sveitarstjórnin sjálf taki allar meiri háttar ákvarðanir um rekstur og stjórnsýslu sveitarfélagsins og beri á þeim ábyrgð.“

Sambandið átti fulltrúa í starfshópi um heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga sem lauk með setningu laga nr. 138/2011. Töluverð umræða varð um 11. gr. við gerð frumvarpsins þótt ekki væri endilega um að ræða mjög umdeilda breytingu. Að baki tillögu um fjölgun sveitarstjórnarmanna lágu m.a. þau rök að fjöldi borgarfulltrúa í Reykjavík hefði, með einni undantekningu, verið óbreyttur frá árinu 1908 þótt íbúafjöldi borgarinnar hefði meira en tífaldast á þeim rúmlega 100 árum sem liðin voru. Fjöldi kjósenda að baki hverjum borgarfulltrúa hefði því farið úr um 800 í rúmlega 8.000. Einnig var nokkuð



horft til fjölda kjörinna fulltrúa í öðrum norrænum ríkjum, þótt ekki reyndist vilji til þess að leggja til grundvallarbreytingar á fjölda aðalmanna í átt við það sem t.d. tíðkast í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð.¹

Umsagnir 2011

Í umsögn sambandsins um frumvarp sem varð að lögum nr. 138/2011 sagði eftirfarandi:

„Sambandið væntir þess að þau sveitarfélög sem sjá fram á að verða fyrir beinum áhrifum af þeim breytingum sem lagðar eru til á fjölda fulltrúa í sveitarstjórn skv. 11. gr. frv. muni koma afstöðu sinni á framfæri við nefndina. Ljóst virðist að breytingin mun leiða til umtalsverðs útgjaldaauka, a.m.k. í Reykjavík. Rétt er þó að hafa í huga að breytingar þurfa ekki að taka gildi fyrr en að loknum sveitarstjórnarkosningum árið 2018.“

Í umsögn Reykjavíkurborgar um sama frumvarp kom fram að skiptar skoðanir væru innan borgarstjórnar um tillöguna:

„Þó deila megji um þá fullyrðingu að virkir borgarfulltrúar séu í reynd um 30 talsins verður því ekki neitað að fagråd borgarinnar eru að stórum hluta skipuð fulltrúum sem sóttir eru út fyrir hóp borgarfulltrúa og sem hafa jafnvel ekki átt sæti á viðkomandi framboðslistum í borgarstjórnar-kosningum. Með það í huga má vel færa rök fyrir því að lýðræðislegra sé að fagråd í stjórnkerfi borgarinnar séu a.m.k. að stærri hluta en nú er skipuð borgarfulltrúum sem sækja umboð sitt með beinum hætti til kjósenda. Því markmiði má vissulega ná með fjölgun borgarfulltrúa, en því væri einnig hægt að ná með öðrum hætti, s.s. fækkun fagráða og/eða fækkun fulltrúa í þeim. Borgarfulltrúar Reykjavíkurborgar eru ekki á einu máli um hvort eða hvaða afstöðu rétt væri að taka til tillögu þessa ákvæðis frumvarpsins um fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum. Í umræðunni hefur því sjónarmiði m.a. verið haldið fram að sitjandi fulltrúar geti í eðli sínu ekld haft skoðun á því hvort fjölga eigi fulltrúum eða ekki. Þá hafa einnig komið fram sjónarmið með og á móti tillögunni. Sem dæmi um rök með fjölgun hefur verið bent á að hluta fulltrúa í fagráðum borgarinnar hefur þurft að sækja út fyrir þann hóp fulltrúa sem var á framboðslistum og með því að fjölga fulltrúum muni fjöldi frambjóðenda á framboðslistum einnig fjölga. Á móti hefur m.a. verið bent á að fjölgun kjörinna fulltrúa muni hafa aukinn kostnað í för með sér og það geti ekki verið réttlætanlegt með vísun til niðurskurðar hjá sveitarfélögum og þröngur fjárhagsstöðu þeirra almennt.“

Tillaga og rökstuðningur frumvarpshöfunda

Tillaga frumvarpshöfunda er að þar sem íbúafjöldi er umfram 50 þúsund skuli kjósa á bilinu 15-23 aðalmenn. Í skýringum við frumvarpið segir m.a.:

„Borgarfulltrúar í Reykjavík eru nú 15 og hafa aldrei verið fleiri, að einu kjörtímabili undanskildu. Á kjörtímabilinu 1978–1982 var ákveðið að fjölga borgarfulltrúum úr 15 í 21 en strax á næsta kjörtímabili ákvað borgarstjórn að

¹ Fróðlegar upplýsingar um fjölda kjörinna fulltrúa í öðrum norrænum ríkjum má m.a. finna á **Þskj. 15 — 15. máli á 138. löggjafarþingi 2009–2010.**



fækka þeim aftur í 15, og hefur síðan ekki séð ástæðu til að fjölga þeim aftur. Engin ástæða er til að löggjafinn þvingi borgaryfirvöld til slíkrar fjölgunar og er því lagt til að heimilt verði að borgarfulltrúarnir verði áfram 15. Með breytingunni er einnig lagt til að hámarksfjöldi borgarfulltrúanna verði færður niður í 23. Eins og áður var rakið hefur borgarstjórn aðeins einu sinni ákveðið að fjölga borgarfulltrúum svo þeir verði fleiri en fimmtán, og sú fjölgun var dregin til baka strax á næsta kjörtímabili. Engin ástæða er til að ganga svo langt í lögum að í borgarstjórn geti setið allt að „31 aðalmenn“, enda mun Reykjavíkurborg ekki hafa óskað eftir slíkri lagaheimild.“

Til samanburðar er ástæða til þess að nefna að í eldri sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, var miðað við að fjöldi aðalmanna í sveitarfélögum með 50.000 íbúa eða fleiri skyldi vera á bilinu 15-27.

Umfjöllun um frumvarpið í stjórn sambandsins 26. febrúar 2016

Drög að umsögn um frumvarpið voru rædd á fundi stjórnar sambandsins 26. febrúar sl. Í umræðu um málið komu fram skiptar skoðanir meðal stjórnarmanna en þar sem málið varðar aðeins eitt sveitarfélag, miðað við núverandi íbúafjölda sveitarfélaga, tekur stjórnin ekki afstöðu til frumvarpsins. Þess í stað vísar stjórnin til afstöðu sem fram kemur í fyrrgreindri umsögn um frumvarp sem varð að lögum nr. 138/2011 og umsagna einstakra sveitarfélaga um málið. Rétt þykir að geta þess að í umræðunni kom fram ábending um að ekki væri sjálfgefið að fjölgun borgarfulltrúa þurfi að leiða til aukins kostnaðar fyrir Reykjavíkurborg.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs