

Hornsteinn lýðræðis - Nokkur orð um lögpvingaða sameiningu sveitarfélaga

Bragi Þór Thoroddsen skrifar 27. janúar 2020 11:30

Eftirfarandi er stutt samantekt um stjórnskipulega og lagalega stöðu fámennra sveitarfélaga. Tilfnið er stefnumörkun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í málefnum sveitarfélaga sbr. þingsályktun sem nú liggur í höndum alþingis.^[1] Þingsályktunartillagan heitir **Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2033**. Þar sem nær helmingi allra sveitarfélaga á landinu mun gert að sameinast öðru sveitarfélagi á því tímabili sem stefnumótun nær til er vert að skoða stöðu þeirra í þessu samhengi.

Inntak stefnumótunar í málefnum sveitarfélaga samkvæmt þingsályktunartillögu:

Eitt af megináhersluefnum er að efla sveitarstjórnarstigið og segir í inngangsorðum tillögunnar að ekkert sveitarfélag verði með færri en eitt þúsund íbúa. Tillagan liggur fyrir yfirstandandi þing 2020 og ætla má að búið sé að vinna tillögunni fylgi. Búið er að breyta lögum um tekjustofna sveitarfélaga þannig að unnt sé að beita Jöfnunarsjóði til þess að fylgja tillögunni eftir, en heimilt er að halda eftir allt að 1000 milljónum eftir ár hvert næstu árin.^[2] Þar með er ljóst að meginhluti kostnaðar við sameiningar sveitarfélaga og skuldaniðurfærsla verður greidd af framtíðartekjum sveitarfélaganna úr sama sjóði. Þrátt fyrir að ráðherra málaflokksins og fleiri í hans nafni hafi talað um að þetta yrði ríkulega styrkt af ríkissjóði sér þess ekki nokkurn stað í fjárlögum fyrir árið 2020.^{[3][4][5]} Það liggur því fyrir að hugur fylgir þar ekki máli enda er stutt í það að sveitarfélög, þau minnstu, þurfi að vera búin að sameinast á þeim forsendum og með þeim formerkjum sem nefnd eru í þingsályktunartillögunni. Allt að einu er yfirskriftin sú að efla sveitarstjórnarstigið. Þannig telur ráðherra málaflokksins að forsjá sé best farið annars staðar en hjá sveitarfélögunum sjálfum um hvað sé þeim fyrir bestu, enda eru þeim ekki lagðir til fjármunir í verkið heldur einungis eigið fé. En þau verði að vera færri og stærri.

Um sveitarfélög, tilvist þeirra og sjálfsstjórn:

Stjórn sveitarfélaga byggir á langri hefð þrátt fyrir að í grunninn starfi sveitarfélög samkvæmt lögum. Fyrstu vísar sveitarfélaga eru frá því löngu áður en sérstök lög voru sett hér á landi, en samtryggingakerfi hreppa var grundvöllur slíkra félaga frá því skömmu eftir landnám, en er getið sem stofnana frá því rétt fyrir árið 1000. Wikipedia segir um hreppa:

„Hreppur (skammstafað -hr.) er, á Íslandi, [eining sveitarfélags](#) sem hefur ekkert eða lítið [béttbýli](#) heldur búa íbúarnir flestir í [dreifbýli](#). Hreppar eru mjög gömul [stjórnsýslueining](#) á Íslandi, sennilega frá því fyrir [kristnitöku árið 1000](#), en þeir

höfðu til dæmis [fátækraframfærslu](#) á sínu verksviði öfugt við [nágrannalöndin](#) þar sem slík [verkefni](#) voru á könnu [sóknanna](#). Hreppsnafnid er á undanhaldi á Íslandi, einkum vegna þess að við sameiningu sveitarfélaga koma oft þéttbýli inn í hið nýja sveitarfélag.“[\[6\]](#)

Sveitarfélög hafa verið til sem órofa heild við stjórnskipan landsins og er að finna um þau ákvæði í Grágás frá 12. öld. Þá þegar var fjöldaákvæði að finna í þeim, en það sagði að í löghreppi skyldu 20 bændu eða fleiri.[\[7\]](#) Hafa hreppar þurft að vera nógu margir til þess að vera aflögufærir fyrir hlutverk sitt ef að líkum lætur. Sjálfstæði löghreppa var afnumið af Danakonungi árið 1809 og lögðust þeir því af í þáverandi mynd. Ljóst er að yfirvaldið hefur áður seilst eftir valdi hreppa og sveitarfélaga. Skipulega hefur því verið sótt að fjölda og tilvist sveitarfélaga með hléum frá ofanverðri 20. öldinni.

Tilvist sveitarfélaga er tryggð í **78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands sbr. lög nr. 33/1944**. Þá er Ísland aðili að alþjóðasamningi Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga; **Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga** sem fullgiltur var fyrir Íslands hönd með gildi frá 1. júlí 1991.[\[8\]](#)

Skilgreining sveitarfélags er *stjórnsýslueining – staðbundinn hluti framkvæmdavalds, framkvæmdaaðili opinberrar þjónustu og um leið lýðræðislegur vettvangur samfélagslegrar einingar*. Samkvæmt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga eru sveitarstjórnir einn af helstu hornsteinum hvers lýðræðislegs stjórnarfar.[\[9\]](#) Kaldhæðnislegt má telja að taka þann texta af vef Sambands íslenskra sveitarfélaga, en mér þykir það dæmi um það hvað stjórn sambandsins hefur villst af leið með hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga hin síðari ár.

Ákvæði er varðar sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga er þar í breyttri mynd en frá því lagt var til að breyta ákvæðinu í stjórnarskrá (mannréttindakafla stjórnarskrárinnar) var Samband íslenskra sveitarfélaga nokuð einhuga um að verja sjálfstjórnarrétt sveitarfélaganna sbr. erindi í umsagnarferli,[\[10\]](#) en þáverandi framkvæmdastjóri lagði til að greinin hljóðaði svo:

“Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga skal tryggður og rétti sveitarfélaga til að ráð sjálf málefnum sínum skipað með lögum. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum.”

Ákvæði 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands hljóðar svo:[\[11\]](#)

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.

Lög um sveitarfélög og sveitarstjórn – sjálfstjórn sveitarfélaga:

Æðst laga á Íslandi eru ákvæði stjórnarskrár – teljast til svokallaðra grundvallarlaga. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 geymir ákvæði um sveitarfélög í 78. gr., en ákvæðið er líkt og mörg önnur ákvæði stjórnarskrárinnar að ráða þarf í það með öðrum

lögum, geta í eyðurnar og inntakið ekki mjög ljóst við fyrstu sýn. Þannig er raunar öll stjórnarskráin upp byggð meira og minna, þau ákvæði sem ekki hafa lotið breytingum. Allt að einu eru sveitarstjórnarlögin ákvæðinu til fyllingar svo og þeir fjölþjóðasamningar og sáttmálar sem um málaflokkinn gilda. Einkum er um að ræða samninga á grundvelli evrópskrar samvinnu sbr. t.d. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Gildandi sveitarstjórnarlög eru nr. 138/2011 og tóku gildi þann 1. janúar 2012.^[12] Sveitarstjórnarlög hafa verið að mestu leyti óbreytt hvað varðar stjórnsýslu, en einkum hefur umhverfi varðandi skipti ríkis og sveitarfélaga verið skerpt. Hefur enda hlutverk sveitarfélaga aukist á kostnað umsvifa ríkisins í seinni tíð, ekki síst með því hlutverki að halda úti skólakerfi svo og félagslega kerfinu. Að sjálfsögðu er það mikil einföldun að segja að stjórnsýslan sé mikist til óbreytt, en þar hafa komið inn ákvæði sem skýra betur hlutverk, ábyrgð og réttindi sveitarstjórnar, sveitarstjórnarmanna og svo um tekjustofna sveitarfélaga.

Athyglisverð er markmiðsyfirlýsing í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 138/2011 – gildandi sveitarstjórnarlögum. Þar segir að skipaður hafi verið starfshópur af ráðherra, Kristjáni L. Möller, til þess að koma að heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga. Markmið - **stefna beri að eflingu sveitarstjórnarstigsins**, en jafnframt tekið fram að starfshópur taki ekki afstöðu til þess hvort það verði gert með fækkun sveitarfélaga með sameiningu. Ljóst er að þetta eru gömul sannindi og ný.

Túlkun laga og sáttmála sem varða sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga:

Þar sem lög gilda um sveitarfélögin og tilvist þeirra, er þetta þá ekki bara skýrt? Helsta greiningartækið fyrir inntak laga er textaskoðun, þ.e. lagatextinn samkvæmt orðanna hljóðan. Lögin eru skrifuð upp og birt og þannig hlýtur almennt að eiga að gera þá kröfu til laga „að þau meini það sem þau segja.“

Ef ekki fæst í það fullur skilningur með þeim hætti er vert að skoða greinargerð með lögnum (lögskýringargagn nr. 1) og þá undirbúningsvinnu og gögn sem er að baki (travaus prétparatoires), enda nokkuð ljóst að hrossakaup og málamiðlanir hafa komið þar til skjalanna. Þannig skýrast oft einstaka ákvæði. Einnig er stundum að finna í lögum svokölluð markmiðsákvæði. Segir þá oft í lögnum sjálfum hvað þeim er ætlað að vera, markmið þeirra og nánar um gildi. Slíkt ákvæði er að finna í **3. gr. sveitarstjórnarlaga**. Þetta styrkir verulega áréttan með setningu gildandi sveitarstjórnarlaga að þar átti að tryggja í sessi sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaganna og tengingu landsréttar við *Evrópusáttmálann um sjálfsstjórnarsveitarfélaga*.

En liggi ekki fyrir með afgerandi hætti markmið eða gildi einstakrar stefnumótunar er vert að líta til þess sem verður til við undirbúning laganna, umsagnir hagsmunaaðila og athugasemdir sem koma fram í frumvarpssmiðinni eða meðferð þess á þingi. Þar með er vert að benda á **athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga** við frumvarpið sem varð að lögum, en nú 25. maí 2011.^[13] Þar segir að lýst sé sérstakri ánægju með að með frumvarpi sé virtur réttur sveitarfélaga til sjálfsstjórnar og vísað til þess með óyggjandi hætti sbr. tilvísan í sáttmála Evrópuráðsins um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum segir strax í 1. gr. laganna að **landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráði málefnum sínum á eigin ábyrgð**. Í 2. gr. laganna segir í 2. mgr. **að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli gæta að og virða sjálfsstjórn sveitarfélaga, verkefna þeirra og fjárhag**. Áréttað í 3. mgr. **að engu málefni sem varði sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skuli ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar**. Þannig eru öll inngangsákvæði sveitarstjórnarlaga á sömu lund og þar skal sjálfsstjórnarréttur virtur í hvívetna.^[14] Samkvæmt orðanna hljóðan er réttur sveitarfélag til sjálfsstjórnar og reglan um nálægð geirnegld sem og vísan í sáttmála Evrópuráðsins áréttuð.

Gildi Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga

Það var langi við lýði í íslenskum rétti að neita í lengstu lög áhrifum og tilvist erlendra samninga og sáttmála sem íslenska ríkið hafði gert og fullgilt gagnvart einstaka þjóðum og stundum alþjóðasamfélaginu. Er þar m.a. þrautarganga mannréttindasáttmála Evrópu til áhrifa í íslenskan rétt ágætis minnisvarði. Við skulum vona að af því hafi einhverjir lært og að þeir sem lögum ráða og fara með landsstjórn efist ekki um tilvist og áhrif Evrópusáttmálans um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Engum vafa virðist undirorpið hvað varðar gildi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 þegar kemur að sjálfsstjórn sveitarfélaga. Allur vafi um lagagildi sáttmála Evrópuráðs um sjálfsstjórn sveitarfélaga var þar lagður að baki, enda beint vitnað til sáttmálans í gildandi lögum. Sjá m.a. samantekt af vef Sambands íslenskra sveitarfélaga:

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er í fyrsta sinn vísað beint til Evrópusáttmálans, í 3. gr. laganna. Greinin afmarkar stöðu sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum og inntak sjálfsstjórnarréttar þeirra með skýrari hætti en áður hefur verið gert í lögum hér á landi en hún hljóðar svo:

3. *Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggjast á þeim forsendum að:*
 1. *sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,*
 2. *skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,*
 3. *sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,*
 4. *afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskráog sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,*
 5. *sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskráum sem þeim er heimilt að setja.*

Önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga undirstrika sjálfsstjórnarréttinn enn frekar og má þar m.a. nefna 2. mgr. 2. gr., sem leggur ráðherra sveitarstjórnarmála þá skyldu á herðar að „gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag.“ Í 3. mgr. 2. gr. segir að „Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar.“

Lögin og sáttmálin gefa samkvæmt orðanna hljóðan ekki tilefni til mikils vafa. Gildi Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga er óumdeilanlegt og mætti ætla að efasemdarraddir um það séu jafn haldlitlar og úr takt og þegar efast var um lagagildi mannréttindasáttmála Evrópu til langs tíma.

Niðurstaða:

Undirritaður er í það minnsta ekki í nokkrum vafa um sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga, stórra eða smárra, fjölmennra eða fámennra. Það er ljóst að lagasetning og umfjöllun síðustu tveggja áratuga um tilvist sveitarfélaga gerir ráð fyrir að sveitarfélögin sjálf eigi að ráða málefnum sínum og virða beri óskir íbúa þeirra þar um. Ekkert stjórnvald eða félagasamtök bera bærni til þess að taka þennan rétt af sveitarfélögunum með ályktunum eða stjórnvaldsaðgerðum. Hornsteinninn er lýðræði, fullgilt en ekki útþynnt ónefni yfir hentistefnu sem breytist með stjórnarskiptum. Það er ekki slíkt atriði að unnt sé að ráða málefnum sveitarfélaga og tilvist þeirra með atkvæðagreiðslu annarra sveitarfélaga á grundvelli eins og þingi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ekki með hrossakaupum og yfirgangi meirihluta í félagi sem hefur þar ekkert vald, kloforði um silfur í skiptum fyrir frelsi annarra.

Sá réttur, ákvörðunarvald um tilvist sveitarfélags, er í höndum íbúa þess samkvæmt óskoruðum rétti þeirra með vísan í gildandi lög um sveitarfélög, grundvallarlög og sáttmála sem um gilda. Að fara gegn vilja fólks með svo skýran rétt er misbeiting valds, bæði Sambands íslenskra sveitarfélaga og yfirstjórn málaflokksins, ráðuneytis sveitastjórnar- og samgöngumála. Þannig er ákveðnum stofnunum og samstarfi beitt í röngum tilgangi og hefur slíkt ákveðið heiti að íslenskum rétti og jafnan til hnjóðs.

Sérstakt athugunarefni er þar sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er beitt með markvissum hætti til að ná fram markmiðum ráðherra, sjóðs með lögákveðið hlutverk. Misbeyting sjóðsins í þeim tilgangi að fækka sveitarfélögum og breyta þeim þvert á vilja þeirra sem málið varðar hvað mestu, íbúa sveitarfélaganna, er sérstakt athugunarefni og verður að teljast afar hæpið pent sagt. Um það kallar greinarhöfundur eftir umræðu um fyrir opnum tjöldum, umræðuvettvangi þar sem umræða er óþvinguð en ekki stýrð eins og þeim samráðsvettvangi sem tíðrætt eru um í aðdraganda þingsályktunartillögunnar.

Höfundur er lögfræðingur og sveitarstjóri Súðavíkurhrepps.

[1] <https://www.althingi.is/altext/150/s/0148.html>

[2] <https://www.althingi.is/altext/150/s/0816.html>

[3] <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/fjarlog/fjarlog-fyrir-arid-2020/>

[4] <https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/1982.pdf>

[5] <https://www.althingi.is/altext/pdf/150/s/0001.pdf>

[6] <https://is.wikipedia.org/wiki/Hreppur>

[7] <https://www.samband.is/sveitarfelgin/>

[8] <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-icelandic-version-pdf-a6-58-/16808b71d9>

[9] <https://www.samband.is/verkefnin/stjornsysla-sveitarfelaga/sjalfstjorn-sveitarfelag>

[10] <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-1129.pdf>

[11] <https://www.althingi.is/lagas/149c/1944033.html>

[12] <https://www.althingi.is/lagas/149c/2011138.html>

[13] <https://www.althingi.is/altext/erindi/139/139-2726.pdf>

[14] <https://www.althingi.is/lagas/149c/2011138.html>