

**Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið**

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**
Sendandi: **Björn I. Óskarsson**
Dagsetning: **02.09.2019**
Málsnúmer: **SRN18120039**
Bréfalykill: **4.0**
Tilgangur: ☐ Til ákvörðunar ☒ Til upplýsingar
☐ Til undirritunar ☐ Skv. beiðni ráðherra

Efni: Lögfesting ákvæðis um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélaga og sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Lögfesting ákvæðis um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélaga og sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

I. Álitefni

Í þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023 sem fyrirhugað er að leggja fyrir 150. löggjafarþing Alþingi Íslands, kemur fram sú tillaga að sveitarstjórnarlögum skuli breytt á þann veg að lögfest verði ákvæði sem kveður á um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Lagt er til að lágmarksíbúafjöldi verði 250 íbúar frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022, en 1000 íbúar frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026. Í minnisblaði þessu verður tekið til skoðunar hvort að slík lagasetning sé í andstöðu við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga sem kveðið er á um í 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Minnisblað þetta er mikið byggt á rannsóknum Trausta Fannars Valssonar um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem birtar eru í grein hans: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“. Tímarit lögfræðinga 2007, 3. tbl., og bók hans „Sveitarstjórnarréttur“ frá 2014. Niðurstöður minnisblaðsins eru hinsvegar alfarið á ábyrgð höfundar.

II. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga

a. Efnislegt inntak sjálfstjórnarréttar

Segja má að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga eigi sér grundvöll í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, en ákvæðið segir:

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða“

Ákvæði þetta hefur fundið sér stað, nær samhljóða, í íslenskum stjórnskipunarlögum, allt frá því Ísland fékk fyrst sérstaka stjórnarskrá árið 1874. Hljómaði ákvæðið svona: „Rjetti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lagaboði“. Var ákvæði að finna í 58. gr. stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands, í 72. gr. stjórnarskrá konungsríkisins Ísland nr. 9/1920 og í 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins nr. 33/1944. Eina breytingin á ákvæðinu er að í yngri stjórnarskrám frá 1920 og 1944 segir að rétti sveitarfélaganna skuli skipað með lögum. Í 1. mgr. 16. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 var sú efnisbreyting gerð á ákvæðinu að fellt var á brott áskilnaður um „umsjón stjórnarinnar“ í meðferð þingsins. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að

stjórnskipunarlögum segir hins vegar að um væri að ræða ákvæði sem væri efnislega í alla staði samhljóða þágildandi 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið á sér síðan beina fyrirmynd í 58. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1849, sem á sér aftur fyrirmynd í belgísku stjórnarskránni frá 1830. Ef ákvæðið er skýrt samkvæmt orðanna hljóðan, er efnislegt inntak ákvæðisins fyrst og fremst eftirfarandi:

1. Ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga og að þau skulu vera þáttur í stjórnkerfi ríkisins. Að óbreyttri stjórnarskrá mætti ekki leggja niður sveitarfélagastigið.
2. Sveitarfélög þurfa að vera a.m.k.. fleiri en eitt.
3. Sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf, en það ræðst af gildandi lagareglum löggjafarvaldsins hvers tíma hvaða málefni það eru.
4. Sveitarfélög eru bundin af lögum Alþingis.

Sú sjálfstjórn sveitarfélaga sem þarna birtist, felur meðal annars ekki í sér að sveitarfélög hafi fullveldi eða sjálfstætt löggjafaravald heldur hefur hinn almenni löggjafi, þ.e. Alþingi, rétt til að setja reglur um sveitarfélögin, enda ráða sveitarfélög málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Það álitafni sem fræðimenn hafa hins vegar reynt að leiða í ljós, er hversu mikla sjálfsstjórn löggjafinn verður að veita sveitarfélögum og um hvað. Sjá hér niðurstöður Trausta Fannars Valsonar um þetta efni í bók sinni Sveitarstjórnarréttur frá 2014:

„Sveitarfélög eiga að ráða einhverjum málefnum sjálf en hvaða málefni það eru og hversu miklu um útfærslu þeirra sveitarfélögin fá að ráða á hverjum tíma ræðst í meginatriðum af gildandi lögum. Það er með öðrum orðum erfitt og jafnvel ómögulegt að leiða af stjórnarskránni kláran rétt sveitarfélaganna til að ráða einhverjum tilteknum verkefnum eða málefnum. Sveitarfélögin eiga sjálf að fá að ráða einhverju en hvað það er ræðst af gildandi lagareglum hvers tíma.“

b. Afstaða fræðimanna um rétt löggjafarvaldsins til að breyta sveitarfélagsskipan

Í grein nefnds Trausta Fannars um sjálfstjórn sveitarfélaga Trausti Fannar Valsson: Sjálfstjórn sveitarfélaga. Tímarit lögfræðinga 2007, 3. tbl., bls. 242-243., var tekið saman það helsta sem fram hefur komið um skýringu ákvæðisins af hálfu fræðimanna, m.a. niðurstöður er varða vald löggjafans til að skipa málefnum sveitarfélaga sem er til umfjöllunar hér. Verða niðurstöður þeirra reifaðar að því marki sem skiptir máli við úrlausn álitaefnisins:

Lárus Bjarnason benti á að stjórnarskráin fæli almenna löggjafanum að ákveða hverjar sveitarstjórnir skyldu vera og hvaða málefni þær færu með. Lárus H. Bjarnason: Íslensk stjórnalagafræði. Reykjavík 2013, bls. 290-291.

Bjarni Benediktsson taldi að almenna löggjafanum væri heimilt að breyta sveitarfélagsskipan landsins, hann ákvæði verkefni sveitarfélaganna og hvaða ráð þau hefðu yfir þeim verkefnum sem og umsjón stjórnarinnar með þeim. Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnalagafræði II (handrit) Reykjavík 190, bls. 88.

Þórður Eyjólfsson taldi ákvæðið nálgast það að vera stefnuýfirlýsingu og að vald almenna löggjafans til að skipa málefnum sveitarfélaganna væri mjög rúmt. Þórður Eyjólfsson: Alþingi og héraðsstjórn. Reykjavík 1952, bls. 37.

Ólafur Jóhannesson taldi almenna löggjafanna hafa það vald að kveða á um skipan sveitarstjórnarmála, skiptingu landsins í sveitarfélög og verkefni þeirra. Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfræðingur. Almennur hlut I. 2. útg., Reykjavík 1974, bls. 22-23.

Eins og rekja má af niðurstöðum fræðimanna, telja þeir vald löggjafans til að skipa málefnum sveitarfélaga annað hvort vera rúmt, eða segja með skýrum hætti að löggjafarvaldið hafi heimild til að kveða á um skipan landsins í sveitarfélög.

c. Réttarframkvæmd vegna breytinga á sveitarstjórnarstigi

Í íslenskri réttarframkvæmd hefur almennt verið gengið út frá því löggjafinn geti tekið ákvarðanir um mörk sveitarfélaga án sérstaks samráðs, eða kosningu íbúa þeirra sveitarfélaga sem um ræðir. Hér má t.d. nefna ákvarðanir löggjafans um niðurlagningu sýslna sem stjórnarsýsluaðila á sveitarstjórnarstigi með sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986, eða við niðurlagningu amta árið 1907. Trausti Fannar Valsson, bls. 254. Þá er rétt að geta þess að í eldri sveitarstjórnarlögum var að finna ákvæði um lágmarksíbúatölu sveitarfélaga. Í 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 var kveðið á um að lágmarksíbúatala sveitarfélags væri 50 íbúar. Miðað við mannfjöldapróun væri lágmarkstalan u.þ.b. 75 í dag. Átti ráðherra að hafa frumkvæði að sameina sveitarfélagið nágrannasveitarfélagi eða að skipta því á milli nágrannasveitarfélaga ef íbúafjöldinn myndi haldast fyrir neðan 50 íbúa í þrjá ár samfleytt. Einnig var að finna ákvæði í sveitarstjórnarlögum frá 1961, um að ráðherra væri heimilt að sameina sveitarfélag sem hefði haft færri en 100. Miðað við mannfjöldapróun væri lágmarkstalan u.þ.b. 200 í dag. íbúa í 5 ár samfellt, nágrannasveitarfélagi, að fengnu samþykki sýslunefnda. Hér má einnig nefna til fróðleiks að á þjóðveldisöld voru sett lög um lágmarksstærð hreppa. Í Grágast var lágmarkstærð hreppa skilgreint að öllum líkindum sem 400 íbúar, til þess að þeir gæti gegnt skyldum sínum með viðeigandi hætti. Sjá „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár“. Röksemdir samningsarsinna og andstæðinga. Grétar Már Eypórsson. Stjórnsmál og stjórnarsýsla Sambærileg ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga er ekki að finna í núgildandi sveitarstjórnarlögum. Þá skal að lokum tekið fram að ekki hefur reynt með beinum hætti á þetta álitæfni fyrir dómstólum.

Sjónarmið sem má leiða af markmiðum ákvæðisins

Íslensk lögskýringargögn eru heldur fáorð er varðar tilgang og markmið ákvæðis 78. gr. sveitarstjórnarlaga. Verður því fyrst og fremst að líta til upphaflegs hugmyndafræðilegs grundvöls ákvæðisins úr dönsku og belgísku stjórnarskránni, sem var að tryggja rétt íbúa á staðbundnum svæðum til að ráða sjálfir tilteknum málefnum án afskipta embættismanna konungs. Við undirbúning dönsku grundvallarlaganna var jafnframt sérstaklega á því byggt að þáttur í sjálfstjórn sveitarfélaga væri lýðræðislegur réttur íbúa sveitarfélaganna til að kjósa eigin sveitarstjórn. Ekki verður annað séð en að sami tilgangur eða forsenda hafi búið að baki ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar að þessu leyti. Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur, bls. 24. Ingun Sletnes o.fl. : Kommunalovene i Norden. En kartlegging og sammenligning, bls. 77. Sjá einnig Jens garde og Jorgen Mathiassen: Kommunalret, bls. 65 og Erik haarder: Dansk Kommunalforvaltning III. Kommunalt selvstyre & Statsligt tilsyn, bls 14-15.

III. Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Evrópusamningur um staðbundna sjálfstjórn var undirritaður í Strassborg þann 15. október 1985 og var samningurinn fullgildur á Íslandi 1. júlí 1991, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7 /1991. Samningurinn hefur ekki verið lögfestur hér á landi og hefur því ekki lagagildi. Ísland er hins vegar bundið af samningnum að þjóðarétti sbr. kenningum um tvíeðli. Innleiðing alþjóðasamninga í innlendan rétt fer almennt fram tvennum hætti. Fyrri kenningin hefur verið nefnd eineðli en þá verður alþjóðasamningur sjálfskrafa hluti landsréttar þegar löggjafarvaldið samþykkir að fullgilda hann. Á Íslandi er byggt á tvíeðliskenningunni, sem felur í sér að staðfestingin ein og sér dugar ekki, heldur verður að lögleiða samninginn sérstaklega með þeim hætti sem tíðkast við venjulega lagasetningu. Samningurinn virðist almennt ekki hafa haft mikil áhrif á stöðu sveitarfélaga í íslenskum rétti þar sem íslensk löggjöf virðist í grundvallaratriðum fullnægja þeim lágmarksskilyrðum sem sáttmálinn gerir ráð fyrir vegna sjálfstjórnar sveitarfélaga. Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur, Efnisinnihald samningsins kann þó mögulega að koma til skoðunar sem lögskýringarsjónarmið þegar leitað er nánari skýringa á inntaki sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga. Er því rétt að gera grein fyrir afstöðu samningsins um álitæfnið. Sjá

m.a. ummæli Umboðsmanns Alþingis í álit frá 8. júní nr. 903/1993: Um ákvæði laga nr. 40/1991 tók umboðsmaður fram, að lögin væru í eðli sínu rammalög og væri þeim ætlað að veita svigrúm til mats við staðbundnar aðstæður. Samrýmdist þetta sjónarmiðum um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga frá 15. október 1985” Í umræddum samningi er að finna umfjöllun um hvernig málsmeðferð skuli háttað þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga en 5. gr. samningsins hljóðar svona í íslenskri þýðingu:

Ekki skal gera breytingar á mörkum staðbundinna stjórnvalda nema að undangengnu samráði við þá íbúa sem málið varðar, eftir atvikum með almennri atkvæðagreiðslu þar sem slíkt er heimilt í lögum.

Frekari skýringu á ákvæðinu er að finna í greinargerð samningsins, sem er á þessa leið í íslenskri þýðingu:

Tillögur um breytingar á mörkum sveitarfélaga, sem verða t.d. vart meiri en þegar sveitarfélög renna saman, hafa augljóslega grundvallarþýðingu fyrir sveitarfélag og íbúana sem það þjónar. Á meðan það er talið óraunhæft í flestum ríkjum að sveitarfélag geti beitt neitunarvaldi gegn slíkum breytingum, er undanfarandi samráð við það, beint eða óbeint, mjög mikilvægt. Íbúakosningar getur mögulega verið rétt leið fyrir slíkt samráð en í mörgum löndum er engum lagaákvæðum fyrir að fara um slíka atkvæðagreiðslur. Þegar sett lög mæla ekki fyrir um skyldu til að halda íbúakosningar má viðhafa samráð í öðru formi.

Ljóst er, miðað við framgreint, að ákvæðið gerir ekki þá kröfu að íbúakosning sé skilyrði fyrir sameiningu sveitarfélaga. Ákvæðið setur hins vegar það skilyrði að haft sé samráð, með beinum eða óbeinum hætti, við sveitarfélög áður en kemur að sameiningu þeirra. Kann þá að vakna spurningin hvernig slíku samráði skuli háttað til að fullnægja orðalagi ákvæðisins. Í skýrslu sendinefndar Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins, sem fylgist með framkvæmd Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga, frá 3. maí 2005, þar sem fjallað var um sveitarstjórnarstigið í Danmörku, er að finna frekari skýringar á því hvaða kröfur samningurinn gerir þegar kemur að samráði við sveitarfélög sem verið er að sameina. Í skýrslunni var fjallað um viðamiklar breytingar á sveitarstjórnarstiginu í Danmörku sem áttu sér stað með lagabreytingum án sérstakra kosninga um breytingarnar árið 2005. Í stað 13 amta og 270 sveitarfélaga, var með miklum lagabreytingum komið á fimm héruðum og 98 sveitarfélögum, þar sem lágmarksíbúafjöldi í hverju sveitarfélagi var að jafnaði 20.000 með nokkrum undantekningum. Þess má geta að 82. gr. dönsku stjórnarskrárinnar (Danmark Riges Grundlov) er nánast sambærilegt 1. mgr. 78. gr. íslensku stjórnarskrárinnar og byggir á sama grunni. Ljóst er að þær lagabreytingar sem gerðar voru á sínum tíma til að breyta sveitarstjórnarstiginu í Danmörku án sérstakra kosninga, voru ekki taldar fara í bága við ákvæðið. Kemur fram í niðurstöðukafla skýrslunnar að nokkrir sveitarstjórnarfulltrúar og aðrir hópar hafi gagnrýnt að ekki hafi verið tekið tillit til óska sveitarfélaga þegar kom að ofangreindri lagasetningu um sameiningu sveitarfélaganna. Um þetta atriði sagði í skýrslunni:

[...] although there is not an authoritative interpretation of the precise meaning of consultation, it does not include the central government accepting the opinions and wishes of those who are consulted. Twelfth session, local and regional democracy in Denmark, 2.5.2005, bls. 13, paragraph 77. Hægt er að nálgast skýrsluna hér: <https://rm.coe.int/16807197d7>

Var það m.ö.o. niðurstaða skýrslunnar, að þrátt fyrir að ekki væri að finna skýra túlkun á nákvæmri merkingu þess að samráð skuli haft með sveitarfélagi áður en kæmi að sameiningu þess, þá fæli það ekki í sér að ríkisvaldinu bæri að taka til greina sjónarmið og óskir þeirra sem samráð er haft við. Er því ljóst að Evrópusáttmállinn gerir ekki ráð fyrir að stjórnvöldum beri skylda að taka til greina óskir sveitarfélaga þegar kemur að sameiningu þeirra við önnur sveitarfélög.

IV. Réttur löggjafans til að skipa sveitarstjórnarstig

Eins og hér hefur verið rakið, er það bæði álit fræðimanna, og verið almenn réttarframkvæmd, að löggjafinn hafi heimild til að kveða á um skipan sveitarfélaga og þ.á.m. lágmarksíbúafjölda þeirra, án aðkomu íbúa sveitarfélaganna. Rök má þó færa fyrir því að það leiði af markmiði ákvæðis 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga, að löggjafarvaldinu ber að tryggja að í ríkinu starfi staðbundnar stjórnsýslueiningar sem hafa sjálfstjórn og getu til að sinna þeim verkefnum sem þeim er falið skv. lögum og þeim verkefnum sem þau taka að sér á grundvelli sjónarmiða um ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Löggjafarvaldinu er því einhver takmörk sett, þegar kemur að skipan slíkra stjórnsýslueininga. Til að mynda væri það tæplega í samræmi við stjórnarskrárákvæðið ef sveitarfélögum yrði fækkað í tvö, þar sem slíkt væru augljóslega til málamynda og ekki væri um staðbundnar einingar að ræða. Að sama skapi kynni það einnig að vera í bága við umrætt ákvæði, ef stjórnsýslueiningum yrði fjölgað það mikið að þær hefðu ekki möguleika til sinna þeim verkefnum sem þeim bæri að sinna skv. lögum, t.d. ef sveitarfélög væru ákveðin 15.000 í lögum. Þar sem að um verulega matskennd atriði er að ræða, og ekki er hægt að leiða með beinum hætti hver vilji stjórnarskrárgjafans er í þessum efnum, verður að játa löggjafarvaldinu töluvert svigrúm við að ákvarða skipan sveitarfélaga. Við slíka skipan þarf hins vegar að gera þær kröfur að sveitarfélögum verði tryggt; að í fyrsta lagi verði staðhættir sveitarfélaga með þeim hætti að sannanlega sé um staðbundnar einingar að ræða og í öðru lagi að stærð sveitarfélagseininga standi undir þeim verkefnum sem þeim er falið skv. lögum. Að öllu framangreindu virtu, verður ekki séð að lagafrumvarp sem fæli í sér að lágmarksfjöldi íbúa í sveitarfélögum yrði ákveðin við 1000 íbúa, væri í ósamræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

V. Samandregin niðurstaða

Lagaákvæði sem myndi kveða á að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði 1000 íbúar, er ekki í ósamræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga sem Ísland hefur fullgilt, en hefur ekki lagagildi á Íslandi, gerir ráð fyrir að haft sé samráð með beinum eða óbeinum hætti við sveitarfélög áður en kemur að breytingu marka þeirra, en löggjafarvaldið er ekki bundið af tillögum eða óskum sveitarfélaga vegna slíks samráðs.