

Sjálfstjórn sveitarfélaga og stjórnarskrá

Ellý Katrín Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Ellý Katrínu Guðmundsdóttur, fulltrúa í stjórnlaganefnd, lögfræðing og sviðsstýru Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar, að skrifa úttekt um stöðu íslenskra sveitarfélaga og sjálfstjórn þeirra. Þess var óskað að gerð yrðu skil á inntaki 78. gr. stjórnarskrárinnar og fjallað um hvort þörf væri á endurskoðun ákvæðisins.

Réttur sveitarfélaga til sjálfstjórnar hér á landi hefur verið verndaður í stjórnarskrá allt frá árinu 1874 þegar Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá. Sveitarfélög eru handhafar framkvæmdavalds og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og getur því veitt íbúum aukin tækifæri til samráðs og beinnar þátttöku og verið þar með besti jarðvegurinn fyrir beint lýðræði.

Staða sveitarfélaga hefur verið til skoðunar undanfarin ár. Verkefni sveitarfélaga hafa aukist og markvisst hefur verið leitað leiða til þess að styrkja þau, ekki síst með sameiningu sveitarfélaga.

Málefni sveitarfélaga voru nokkuð í deiglu á Þjóðfundum 2010. Af fundinum má m.a. lesa ósk um (i) skýra valddreifingu, ábyrgð og gagnsæi í stjórnsýslu, (ii) skýr skil milli ríkisvalds og sveitarfélaga, (iii) sterk sveitarfélög sem þó virða þjóðarhagsmuni og (iv) aukið beint lýðræði.

Hér á eftir verður nánar fjallað um stöðu sveitarfélaga og sjálfstjórn þeirra.

Saga sveitarfélaga

Sveitarstjórnarskipan á Íslandi hvílir á gömlum grunni. Sveitarfélög hafa verið til staðar allt frá þjóðveldisöld en stofnun þeirra má rekja til þeirra lýðræðislegu hefða sem landnámsmenn þekktu úr norrænni menningu fyrri heimkynna sinna. Staða sveitarfélaga hefur breyst í aldanna rás en sú sveitarstjórnarskipan sem við þekkjum í dag á rætur sínar að rekja til þess að sveitarfélögin voru endurskipulögð árið 1872 að danskri fyrirmynd.¹ Byggð flestra þjóðríkja er nú með þessum hætti, þ.e. hún skiptist í staðbundin héruð og sveitarfélög sem hafa sjálfstjórn í málum sínum að einhverju leyti. Sveitarstjórnir á Íslandi fara með staðbundin stjórnsýsluvöld sem teljast þar með hluti framkvæmdavaldsins.²

Ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga í íslensku stjórnarskránni

1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um sjálfstjórn sveitarfélaga:

- *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.*

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. er efnislega óbreytt frá fyrstu stjórnarskrá Íslendinga frá árinu 1874. Ákvæðið er að danskri fyrirmynd og tekið beint upp úr grundvallarlögum Dana frá árinu 1849. Ákvæðið í dönsku stjórnarskránni hefur lítið breyst í tímans rás en núgildandi ákvæði sem er að finna í 82. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1953 hljóðar svo:

Kommunernes ret til selvstændigt under statens tilsyn at styre deres anliggender ordnes ved lov.

Ákvæðið um sjálfstjórn sveitarfélaga hefur alla tíð verið í mannréttindakafla stjórnarskráa Íslands með sama hætti og í dönsku grundvallarlögum. Markmið höfunda grundvallarlaganna var að taka upp hugmyndafræði frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar um að ríkisvaldið ætti upptök sín hjá þjóðinni. Það væru mannréttindi íbúa sveitarfélagsins „að fá að kjósa þá, sem færu með stjórn sveitarfélagsins, í almennum og lýðræðislegum kosningum. Á þann hátt fengju íbúar sveitarfélagsins sjálfstjórn í eigin málum og yrðu lausir við afskipti skipaðra embættismanna konungs í sveitarstjórnnum.“³ Hugsunin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggir því á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi.⁴

1 Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál, lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi, þingskjal 570-407, mál bls. 2-3. (Skýrsla félagsmálaráðherra).

2 Björn Þ. Guðmundsson: *Hvað er stjórnsýsla skv. stjórnsýslurétti*, Tímarit lögfræðinga 1985, 3. tbl., bls. 195.

3 Jóhann Tómas Sigurðsson: „*Sjálfstjórn sveitarfélaga*“. Úlljótur 2000, 2. tbl., bls. 160.

4 Nánar má lesa um sjálfstjórn sveitarfélaga á Norðurlöndum í grein Jóhanns Tómasar Sigurðssonar um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. n.mgr. 3, bls. 178-181.

Inntak 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar

1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um sjálfstjórn sveitarfélaga án þess að tilgreina nánar í hverju sjálfstjórnin felst. Hér er því fyrst og fremst um að ræða stefnuyfirlýsingu stjórnarskrárgjafans um að sveitarfélög skuli njóta sjálfstjórnar.

Þýðing 1. mgr. 78. gr. þykir á köflum óljós en samhljómur virðist vera meðal fræðimanna um eftirfarandi: (i) ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga, (ii) ákvæðið tryggir sveitarfélögum vissa sjálfstjórn og (iii) ákvæðið felur í sér vísbendingu um að sveitarfélög skuli hafa einhver verkefni með höndum.⁵

Með ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi ríkisins og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. „Stjórnarskrárákvæðið gerir ráð fyrir að sveitarfélög skuli hafa sjálfstjórn í tilteknum málum, án þess að tilgreina nánar hvert inntak sjálfstjórnarinnar er, en samkvæmt kenningum íslenskra fræðimanna felst sjálfstjórn sveitarfélaga í því að sveitarstjórn, sem kjörin er af íbúum sveitarfélagsins, fari með stjórn þeirra málefna sem sveitarfélaginu eru falin. Ákvæðið tryggir þar með tilvist sveitarfélaga og að þau skuli hafa sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn ákveður. Sveitarfélög eru því háð löggjafarvaldinu, sem mælir fyrir um hvaða málefnum sveitarfélög skuli ráða, en óháð framkvæmdarvaldinu við stjórnsýsluathafnir, svo framarlega sem þau halda sig innan ramma laganna“⁶. Þannig verða ákvarðanir sveitarstjórnar um tiltekið málefni ekki endurskoðaðar efnislega nema það sé sérstaklega heimilað í lögum.⁷

Orðalag 78. gr. stjórnarskrárinnar „bendir til þess að ætlunin hafi verið að sveitarstjórnir fengju einkum umsjón með málum sem hefðu staðbundna þýðingu en skiptu þjóðarheildina minna máli. Hins vegar er erfitt að draga skýr mörk á milli sérmála byggðarlags og annarra þjóðfélagsmála og er því talið að löggjafinn hafi allfrjálsar hendur við skipan sveitarstjórnar.“⁸

Tillögur um breytingar á ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga

Segja má að almenn sátt hafi ríkt um inntak, efni og skýringu ákvæðis stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga. Lítið hefur verið ritað um inntak þessa ákvæðis og einungis tvisvar hafa komið fram tillögur um breytingar á ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Athygliverð tillaga var lögð fram á Alþingi árið 1983 í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga (243. mál). Frumvarp þetta var undirbúið af þingmannanefnd undir forystu Gunnars Thoroddsen þáverandi forsætisráðherra. Tillögunni var ætlað að styrkja sjálfstjórn sveitarfélaga og beint lýðræði í sveitarfélögum. Í frumvarpinu er ákvæðum um sveitarfélög komið fyrir í sérstökum kafla VI sem hljóðar svo:

⁵ Trausti Fannar Valsson: *Sjálfstjórn sveitarfélaga*. Tímarit lögfræðinga 2007, 3. hefti, bls. 243.

⁶ Jóhann Tómas Sigurðsson, bls. 151.

⁷ Skýrsla félagsmálaráðherra, bls. 4.

⁸ Skýrsla félagsmálaráðherra, bls. 5.

56. gr.

Landið skiptist í sveitarfélög, sem ráða sjálf málefnum sínum með umsjón ríkisstjórnarinnar. Stjórnir sveitarfélaga skulu kjörnar í almennum, leyningum kosningum.

57. gr.

Rétti sveitarfélags til að ráða sjálf málefnum sínum sem og skiptingu á verkefnum sveitarfélags og ríkisins, skal skipað með lögum. Um tekjustofna sveitarfélaga skal einnig fjalla í lögum.

58. gr.

Rétti íbúa til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal og skipað með lögum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðum þessara greina er ætlað að (i) undirstrika rétt íbúa sveitarfélaga til þess að velja sjálfir stjórnir þeirra, (ii) árétta að sveitarfélög skulu búa við ákveðna tekjustofna og (iii) auka lýðræðisleg réttindi íbúa.

Frumvarpið hlaut ekki samþykki Alþingis. Óhætt er hins vegar að fullyrða að þær tillögur er hér koma fram eru mjög í takt við umræðuna sem átt hefur sér stað hér á landi undanfarið og endurspeglast í skilaboðum Þjóðfundar 2010.

Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var hins vegar samþykkt breyting á 78. gr. stjórnarskrárinnar og bætt við nýrri 2. mgr. um tekjustofna sveitarfélaga. Ákvæðið er talið staðfesta að tekjuöflun sveitarfélaga þurfi að byggja á heimild í lögum en sveitarfélögum sé í sjálfsvald sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna.⁹

Lög um sveitarstjórnarmál

Segja má að lög um sveitarstjórnarmál mæli fyrir um stjórnun sveitarfélaga með svipuðum hætti og stjórnarskrá mælir fyrir um stjórnun ríkisins.¹⁰ Ákvæði sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, undirstrika sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Þetta sést glögg í 1. og 2. gr. laganna:

1. gr. *Almennt*

- *Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð.*
- *Sveitarfélög eru lögaðilar.*
- *Hver maður telst íbúi þess sveitarfélags þar sem hann á lögheimili.*

2. gr. *Yfirstjórn sveitarstjórnarmála*

- *[Samgönguráðuneytið]¹⁾ fer með málefni sveitarfélaga.*
- *Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umsagnar sveitarstjórnarinnar.*

⁹ Trausti Fannar Valsson, bls. 248.

¹⁰ Jóhann Tómas Sigurðsson, bls. 151.

Hér er kveðið skýrt á um að sveitarfélög eru sjálfstæðir lögaðilar sem þýðir að sveitarfélög hafa sjálfstætt hæfi til að taka á sig skuldbindingar og veita loforð. Ákvæði 2. gr. kveður einnig á um rétt sveitarfélaga til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þegar kemur að ákvarðanatöku um sérmálefni þeirra, svo sem sameiningu sveitarfélaga eða breytingar á sveitarfélagamörkum.

Þessi ákvæði koma hins vegar ekki í veg fyrir að Alþingi og ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem hafa almenn áhrif á sveitarfélög án samráðs við einstök sveitarfélög. Við slíkar aðstæður ætti þó að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í samræmi við 100. gr. sveitarstjórnarlaga um samstarfsáttmála ríkis og sveitarfélaga.¹¹

Sveitarstjórnarlögin eru nú til endurskoðunar. Meginmarkmið endurskoðunarinnar er „að lögin skapi fullnægjandi umgjörð og stuðning við kjörna fulltrúa og stjórnsýslu sveitarfélaga, tryggi íbúum tækifæri til að taka þátt í ákvörðunum og tryggi ábyrga og rétta framkvæmd sveitarstjórnarmála.“¹² Þá er einnig lögð áhersla á endurskoðun lagaákvæða sem snerta fjármál sveitarfélaga, eftirlit og upplýsingar með fjármálum þeirra.

Fyrstu drög að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga hafa verið birt á heimasíðu Innanríkisráðuneytisins. Þar eru lagðar til umtalsverðar breytingar á þeim köflum sveitarstjórnarlaganna sem fjalla um fjármál sveitarfélaga. Auk þess eru lagðar til allnokkrar breytingar á ákvæðum um samvinnu sveitarfélaga og almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Önnur Norðurlönd munu búa við strangari reglur um fjármál en gilt hafa hér á landi. Verði umræddar breytingar að lögum munu sveitarfélög á Íslandi væntanlega búa við álíka strangar reglur og sveitarfélög annarra Norðurlanda. Tillögur um breytt fjármál sveitarfélaga eiga rót sína að rekja til skýrslu Samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál¹³ þar sem lögð er áhersla á skýrari reglur og aukið samráð milli ríkis og sveitarfélaga um verkefni og ábyrgð sveitarfélaga. Verði boðaðar tillögur að lögum gæti því verið haldið fram að þær skerði sjálfstjórn sveitarfélaga frá því sem nú er ákveðið með lögum þó vart verði talið að með þeim sé gengið gegn þeim rétti sem sveitarfélögum er ætlaður í stjórnarskrá.¹⁴

Í nýju frumvarpi er einnig gert ráð fyrir sérstökum kafla um samráð við íbúa er auka muni gagnsæi upplýsinga um rekstur sveitarfélagsins og auka tækifæri íbúa til þess að hafa bein áhrif á ákvarðanir sem teknar eru í sveitarfélaginu. Þessar breytingar eru mjög í anda þeirrar lýðræðishugsunar sem liggur að baki sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga í stjórnarskrá.

11 Skýrsla félagsmálaráðherra bls 5.

12 Sjá heimasíðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. http://www.samgonguraduneyti.is/endurskodun_svлага/

13 *Fjármálaræglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál*. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, september 2010.

14 Samtal við Trausta Fannar Valsson, formann nefndar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga, 4. desember 2010.

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og tók hann gildi hérlendis árið 1991. Löggjöf Íslands fullnægir kröfum Evrópusáttmálans og er það staðfest í úttekt Evrópuráðsins sem fór fram í fyrra.¹⁵ Í úttekt Evrópuráðsins komu fram áhugaverðar ábendingar til skoðunar. Má þar m.a. nefna ábendingu um hvort veita skuli sveitarfélögum sérstaka lagaheimild til að skjóta ákvörðunum ríkisvaldsins til dómstóla sem þau telja fela í sér brot á sjálfstjórnarrétti þeirra skv. Evrópusáttmálanum.

Endurskoðun stjórnarskrárákvæðis um sjálfstjórn sveitarfélaga

Nokkuð góð sátt virðist hafa ríkt um efnisákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar í gegnum tíðina. Hið sama virðist gilda enn í dag.

Með vísan til kröfu samfélagsins um aukið lýðræði og góða stjórnsýslu á undanförunum árum gæti þó verið við hæfi að skoða þetta ákvæði stjórnarskrárinnar nánar. Fyrirnefndur kafli VI í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá 1983 gæti nýst sem góð fyrirmynd.

Að lokum er rétt að hafa í huga að breytingar sem kunna að verða til skoðunar á öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar kunna að hafa áhrif á rekstur og stöðu sveitarfélaga. Má þar t.a.m. nefna eignarhald á auðlindum, breytta kjördæmaskipan og réttarstöðu fatlaðra.

15 Sjá: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1589057>

