

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum.

Flm.: Þór Saari, Margrét Tryggvadóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal ákveðinn í samþykkt skv. 9. gr. og vera að lágmarki sem hér greinir:
 1. þar sem íbúar eru undir 1.000: 7 aðalmenn,
 2. þar sem íbúar eru 1.000–4.999: 11 aðalmenn,
 3. þar sem íbúar eru 5.000–24.999: 17 aðalmenn,
 4. þar sem íbúar eru 25.000–49.999: 31 aðalmaður,
 5. þar sem íbúar eru 50.000–99.999: 47 aðalmenn,
 6. þar sem íbúar eru 100.000–199.999: 61 aðalmaður,
 7. þar sem íbúar eru 200.000 eða fleiri: 71 aðalmaður.
- b. Í stað orðanna „fjögur ár“ í 2. mgr. kemur: tvö ár.

2. gr.

3. mgr. 105. gr. laganna orðast svo:

Álykti borgarafundur að almenn atkvæðagreiðsla skuli fara fram um tiltekið málefni er sú ályktun bindandi fyrir sveitarstjórn.

3. gr.

3. másl. 106. gr. laganna orðast svo: Niðurstöður íbúáþinga skal leggja fyrir borgarafund óski meiri hluti þátttakenda á íbúáþinginu þess.

4. gr.

5. mgr. 107. gr. laganna orðast svo:

Íbúakosning (almenn atkvæðagreiðsla), sbr. 108. gr., er æðsta ákvörðunarvald sveitarfélags. Niðurstaða íbúakosningar er bindandi fyrir sveitarstjórn og bindandi milli kjörtímabila og getur aðeins önnur íbúakosning hnekk niðurstöðu fyrri íbúakosningar.

5. gr.

1. og 2. mgr. 108. gr. laganna orðast svo:

Ef minnst 10% af þeim sem eiga kosningarrétt í sveitarfélagi óska borgarafundar skv. 105. gr. skal verða við þeirri beiðni svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 30 virkum dögum frá því að óskin berst. Um framkvæmd borgarafundar fer eftir ákvæði 105. gr.

Ef minnst 10% af þeim sem eiga kosningarrétt í sveitarfélagi óska eftir íbúakosningu skv. 107. gr. skal sveitarstjórn verða við þeirri ósk. Slík atkvæðagreiðsla skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir að atkvæðagreiðslan hefur verið

auglýst, sbr. 2. mgr. 107. gr. Orðalag spurningar í slíkri atkvæðagreiðslu skal ákveðið sameiginlega af forsvarsmönnum undirskriftasöfnunarinnar og sveitarstjórn. Verði ágreiningur um orðalagið skal vísa málinu til ráðuneytisins sem sker úr um það. Um framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélags fer eftir ákvæði 107. gr.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

Greinargerð.

Markmið frumvarps þessa er að leggja til breytingar á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012. Frumvörp sama efnis hafa áður verið flutt á 140. þingi (258. mál) og 138. þingi (15. mál). Með frumvarpinu er lagt til að viðmið um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi verði færð til samræmis við það sem þekkist í nágrannalöndunum með enn frekari eflingu íbúalýðræðis þannig að frumkvæði íbúanna í málefnum sveitarfélaga verði eftt og bein aðkoma íbúa að málum tryggð með möguleikum á almennum atkvæðagreiðslum (íbúakosningum).

Mikilvægi beinnar aðkomu almennings að stjórn mála er undirstrikað í rannsókn sem hagfræðingarnir Gebhard Kirchgässner og Lars Feld frá St. Gallen birtu árið 1999. Þar greindu þeir efnahagsleg áhrif mismunandi löggjafar um beint lýðræði í svissneskum kantónum. Niðurstaða þeirra var sú að í kantónum þar sem réttur til beins lýðræðis var meiri var efnahagsleg frammistaða betri, skattsvik minni, skuldir kantóna og sveitarfélaga lægri, opinber útgjöld lægri og almenningsþjónusta ódýrari. Á sama hátt komust rannsakendurnir Bloomberg o.fl. (2004) að þeirri niðurstöðu að um það bil 20% meira af opinberum útgjöldum fóru til spillis í ríkjum Bandaríkjanna þar sem borgarar áttu engan kost á því að kalla eftir almennum atkvæðagreiðslum í samanburði við ríki þar sem slíkt fyrirkomulag var við lýði. Það virðist því ljóst að stórfelldur sparnaður getur verið af beinu lýðræði í sveitarstjórnnum.

Það viðhorf sveitarstjórnanna sjálfra að mikilvægt sé að sveitarstjórnir ráði sjálfar ferðinni hvað lýðræðisvæðingu varðar er ekki gilt þar sem sitjandi sveitarstjórnarmenn, sem stjórnendur annars staðar, eru almennt og nánast alltaf andvígir valddreifingu ef hún felur í sér minni völd til handa þeim sjálfum. Um það bera vitni fátíðar íbúakosningar á Íslandi hingað til.

Ákvæði 11. gr. sveitarstjórnarlaga um *hámarksfjölda* kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum eiga sér hvernig hliðstæðu í Evrópu að því er best er vitað. Til að mynda má benda á ákvæði í sænskum sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um *lágmarksfjölda* kjörinna fulltrúa í bæjar og borgarstjórnnum (sjá fylgiskjal). Ákvæði um lágmarksfjölda eru eins eða svipuð annars staðar á Norðurlöndum og í Evrópu (sjá vef Evrópuráðsins: www.coe.int).

Í janúar 1908 var bæjarfulltrúum í Reykjavík fjölgað í 15. Hundrað og einu ári síðar eru kjörnir fulltrúar í borgarstjórn Reykjavíkur enn 15 að tölu þótt fjöldi íbúa hafi fimmtánfaldast á heilli öld. Frá 1908 hefur landsframleiðsla á hvern íbúa einnig fimmtánfaldast og því má fullyrða að efnahagsleg umsvif í Reykjavík hafi a.m.k. 225 faldast á einni öld.

Frambjóðandi til borgarstjórnar í Reykjavík nú til dags þarf að fá um 7% atkvæða til að ná kjöri og eru engin fordæmi um jafnfáa kjörna fulltrúa og jafnháan lýðræðisþröskuld í ámóta fjölmennu sveitarfélagi í nágrannalöndum okkar. Samkvæmt lögum annars staðar á Norðurlöndum, í Evrópu og víðar ættu borgarfulltrúar í Reykjavík því að vera 43–61 hið minnsta.

Hér er um að ræða lýðræðisskerðingu sem stríðir gegn anda Evrópusáttmálans, mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem og Ríó sáttmálans um Staðardagskrá 21 sem er

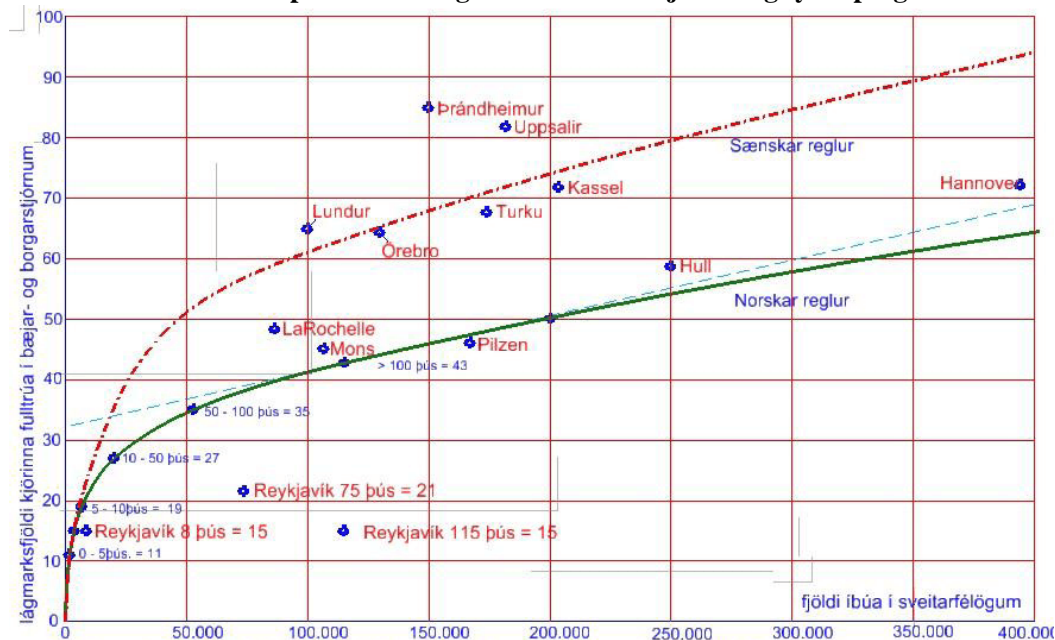
heilðaráætlun ríkja Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun samfélaga fram á 21. öldina í samráði við íbúana á hverjum stað og með þátttöku atvinnulífs og félagasamtaka. Þessi skerðing er alvarlegt mannréttindabrot. Hún er andstæð viðhorfum og venjum annars staðar á Norðurlöndum, í Evrópu og víðar þar sem lýðræði er í hávegum haft, þar sem meginmarkmiðið er ekki að torvelda heldur auðvelda þátttöku borgaranna í ákvarðanatöku um eigin mál og mótun samfélagsins til framtíðar.

Nærri útilokað er fyrir einstaklinga og samtök utan hefðbundinna stjórnálagasamtaka að komast til áhrifa í sveitarstjórnnum og ríkir því fákeppni í sveitarstjórnarmálum og fáveldi í stjórnunarháttum sveitarstjórna (oligarkí, einhvers staðar á milli einræðis og lýðræðis).

Í borgarstjórn Reykjavíkur og öðrum fámennum íslenskum sveitarstjórnnum er fáveldið auk þess undirstrikað enn frekar með ranghugmyndinni um þörf á „starfhæfum meiri hluta“, sem veldur því að 8B9 borgarfulltrúar hlaða á sig völdum og vegtyllum á meðan minni hlutinn situr hjá verklíttill.

Fjöldi aðalmanna í þessari tillögu er fenginn með því að miða við helmingsmun á ákvæðum í sænskum (hærrí gildi) og norskum sveitarstjórnarlögum, sbr. myndina:

Lágmarksfjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum í Noregi og Svíþjóð samkvæmt ákvæðum í þarlandum lögum um sveitarstjórnir og fylkisþing.



Frekari samanburður við nágrannalöndin leiðir eftirfarandi í ljós:

	Íbúar	Sveitarfélög	Sveitarstjórnarmenn	Meðaltal
Ísland	300 þús.	98	648	6,6
Finnland	5,2 millj.	431	12.157	28,2
Danmörk	5,4 millj.	98	2.520	25,7
Noregur	4,6 millj.	431	13.000	30
Svíþjóð	8,9 millj.	290	12.762	44

Fjöldi sveitarstjórnarmanna í nokkrum einstökum sveitarfélögum á Norðurlöndum.

Ísland	Íbúar	Sveitar- stjórnarmenn
Reykjavík	119.547	15
Kópavogur	29.976	11
Hafnarfjörður	25.850	11
Akranes	6.609	9
Ísafjarðarbær	3.972	9
Akureyri	17.541	11
Fjarðabyggð	4.723	9
Fljótshálsa	3.695	11
Hornafjörður	2.112	7
Vestmannaeyjar	4.086	7
Árborg	7.922	9
Danmörk		
Læsø	1.993	9
Aarhus	303.318	31
Fredericia	49.690	21
Ringsted	32.442	21
Gladsaxe	63.233	25
Noregur		
Trondheim	169.000	85
Bergen	253.000	67
Stavanger	122.000	67
Utsia	215	15
Træna	480	11
Drammen	91.000	49
Larvik	23.000	35
Lillehammer	19.000	47
Narvik	18.000	41
Svíþjóð		
Jönköping	125.000	81
Vesterås	107.000	61
Trollhättan	55.000	61
Falkenberg	40.000	51
Finnland		
Oulu	137.000	67
Pori	76.000	59

Greinilegt er að miðað við nágrannalöndin er mikill lýðræðishalli hér á landi hvað varðar þátttöku og möguleika almennings til áhrifa í sveitarstjórnnum og slíkar fámennisstjórnir sem hér hafa tíðkast eru einsdæmi. Vissulega má gefa sér að þetta fyrirkomulag sé einfaldlega barn síns tíma en með gjörbreyttu og stórlega auknu hlutverki sveitarstjórna sem stjórnsýslu-
stígs verður að gera þá kröfu að almenningur og smærri samtök fái að hafa meiri áhrif á fram-
gang mála.

Með fjölgun sveitarstjórnarmanna má einnig gera ráð fyrir að nefndir og ráð sveitarstjórna yrðu skipuð kjörnum fulltrúum en ekki varamönnum eða öðrum liðsmönnum þeirra flokka sem sæti eiga í sveitarstjórninni. Slíkt mundi gera allt ferlið við ákvarðanatöku markvissara og ábyrgð kjörinna fulltrúa yrði einnig skýrari. Eins má gera ráð fyrir að krafa um stærri og öflugri sveitarstjórnir mundi enn frekar ýta undir sjálfviljuga sameiningu sveitarfélaga sem nú eru 77 talsins þrátt fyrir umtalsverða fækkun á liðnum árum. Sveitarfélögin hafa öll sömu stöðu og sömu skyldum að gegna samkvæmt lögum þrátt fyrir að vera ólík og misjöfn að landfræðilegri stærð og íbúafjölda. Hlutverk sveitarfélaga hefur tekið breytingum síðustu ár og verkefnið aukist umtalsvert og þörfin fyrir öflugar sveitarstjórnir og aðkomu fleiri að þeim hefur því farið vaxandi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að sveitarstjórnarmönnum verði fjölgað frá gildandi lögum til þess að auka lýðræði í sveitarstjórnnum og virkja fleiri til þátttöku í sveitarstjórnnum. Nánari skýringar eru í almennri greinargerð.

Um 2. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 3. mgr. 105. gr. laganna í þá veru að álykti borgarafundur að almenn atkvæðagreiðsla skuli fara fram um tiltekið málefni verði sú ályktun bindandi fyrir sveitarstjórn. Með þessari breytingu og þeim sem raktar eru í 3.–5. gr. er verið að leggja til að almennum kjósendum í sveitarfélagi verði fært meira tækifæri og raunhæfara til þátttöku í ákvarðanatöku innan síns sveitarfélags.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 3. másl. 106. gr. laganna þess efnis að óski meiri hluti þátttakenda á íbúáþinginu þess skuli niðurstöður íbúáþinga lagðar fyrir borgarafundi. Ákvæðið tengist 2. gr. frumvarpsins sem felur í sér að borgarafundur getur ályktað að fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla og að niðurstöður hennar verði bindandi fyrir sveitarstjórn.

Um 4. gr.

Hér er lögð til breyting á 5. mgr. 107. gr. laganna sem felur í sér að íbúakosning (almenn atkvæðagreiðsla), sbr. 108. gr., verði æðsta ákvörðunarvald sveitarfélags. Niðurstaða íbúakosningar er því bindandi fyrir sveitarstjórn og einnig er lagt til að hún verði bindandi milli kjörtímabila. Tillaga þessi grundvallast á því að allt vald komi frá íbúum sveitarfélags sem geta í almennri atkvæðagreiðslu afturkallað umboð sitt til kjörinna fulltrúa. Í samræmi við þessi sjónarmið er einnig lagt til að einungis önnur íbúakosning geti hnekkst niðurstöðu fyrri íbúakosningar. Rétt er að taka fram að þótt kjörnir fulltrúar geti ekki breytt lögmætri ákvörðun íbúakosningar (almennrar atkvæðagreiðslu) er heimild í 107. gr. laganna fyrir sveitarstjórn að ákveða að fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla meðal íbúanna.

Um 5. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 1. og 2. mgr. 108. gr. laganna sem hafa það að markmiði að veita íbúum raunhæf tækifæri til að óska eftir borgarafundi um mál sem þeir telja nauðsynlegt eða rétt að bera undir íbúa sveitarfélags. Með breytingunni er miðað við að ef 10% þeirra sem eiga kosningarrétt í sveitarfélagi óska eftir borgarafundi skuli sveitarstjórn verða við því eins fljótt og unnt er. Með greininni er lagt til að sett verði þrengra og skýrara

tímamark á sveitarstjórn um hvenær eigi að verða við ósk um borgarafund, þ.e. að við þeirri beiðni skuli verða svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en 30 virkum dögum frá því að óskin berst.

Í 2. mgr. 108. gr. laganna er kveðið á um að ef minnst 20% af þeim sem eiga kosningarrétt í sveitarfélagi óska almennrar atkvæðagreiðslu sky. 107. gr. skuli sveitarstjórn verða við því eigi síðar en innan árs frá því að slík ósk berst. Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að miðað verði við minnst 10% atkvæðisbærra manna með það að markmiði að úrræðið verði raunhæfara og veiti sveitarstjórnnum nauðsynlegt aðhald. Þá er einnig lagt til að í stað þess að miðað er við að hún skuli fara fram eigi síðar en innan árs frá því að slík ósk berst verði miðað við að slík atkvæðagreiðsla skuli fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir að slík atkvæðagreiðsla hefur verið auglýst. Orðalag spurningar í slíkri atkvæðagreiðslu skal ákveðið sameiginlega af forsvarsmönnum undirskriftasöfnunarinnar og sveitarstjórn. Verði ágreiningur um orðalagið skal vísa málinu til ráðuneytisins sem sker úr um orðalag spurningarinnar. Ekki eru lagðar til breytingar á því að um framkvæmdina fari eftir ákvæði 107. gr.

Um 6. gr.

Hér er lagt til að gildistakan verði miðuð við 1. janúar 2013.

Fylgiskjal.**1. mgr. 5. kafla í sænsku sveitarstjórnarlögunum er sem hér segir (óformleg þýðing).****5. kafli. Sveitarstjórnir***Fjöldi fulltrúa og varafultrúa*

1. mgr.

Sveitarstjórnin ákveður fjölda fulltrúa í sveitarstjórn.

Skal fjöldinn standa á oddatölu og fulltrúarnir ekki færri en

- 31 í sveitarfélögum með 12.000 eða færri kosningabærum íbúum og í lénsþingum með 140.000 eða færri kosningabærum íbúum,
- 41 í sveitarfélögum með yfir 12.000 og allt að 24.000 kosningabærum íbúum,
- 51 í sveitarfélögum með yfir 24.000 og allt að 36.000 kosningabærum íbúum, og í lénsþingum með yfir 140.000 og allt að 200.000 kosningabærum íbúum,
- 61 í sveitarfélögum með yfir 36.000 kosningabærum íbúum, og
- 71 í lénsþingum með yfir 200.000 kosningabærum íbúum.
- Í sveitarfélaginu Stokkhólmi og í lénsþingum með yfir 300.000 kosningabærum íbúum, skal fjöldi fulltrúa hinsvegar ekki vera færri en 101.

5 kap. Fullmáktige*Antalet ledamöter och ersättare*

1 § Fullmáktige bestämmer hur många ledamöter som fullmáktige skall ha.

Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

- 31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,
- 41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,
- 51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,
- 61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och
- 71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.
- I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.