



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 9. desember 2019

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið

Málsnr.: 1910031SA

Málalykill: 00.64

Efni: Viðbrögð við minnisblaði sem unnið var fyrir Grýtubakkahrepp, dags. 6.12.2019

Samband Íslenskra sveitarfélaga telur mikilvægt að fara yfir nokkur álitafni er koma fram í minnisblaði um afmörkuð álitafni um afgreiðslu Sambands Íslenskra sveitarfélaga, dags. 6. desember 2019, er unnið var fyrir Grýtubakkahrepp af Lögmannsstofu Norðurlands,

Almennt

Í umræddu minnisblaði er komist að þeirri niðurstöðu í liðum 1-3 að um Samband Íslenskra sveitarfélaga gildi almennar reglur félagaréttar og er ekki gerð athugasemd við þá niðurstöðu.

Rétt þykir þó að gera verulega athugasemd við þær niðurstöður er koma fram í fjórða lið minnisblaðsins. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að málefnið sem var til umræðu á aukalandsþingi falli ekki undir hlutverk sambandsins og að ekki hafi verið staðið rétt að atkvæðagreiðslu í málinu út frá sjónarmiðum um jafnræði félagsaðila í félagi. Undirrituð telja þessa niðurstöðu ekki standast skoðun.

Hlutverk Sambands Íslenskra sveitarfélaga

Líkt og kemur fram í minnisblaðinu er hlutverk sambandsins, sbr. 4. gr. samþykktá þess:

- 1) að vera sameiginlegur málsvari sveitarfélaga og vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og samstarfi,
- 2) að vera fulltrúi sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu og öðrum innlendum aðilum, eftir því sem við á, og síðan kemur frekari upptalning af verkefnum er tengjast ekki þessari umfjöllun.

Í minnisblaðinu er komist að þeirri niðurstöðu að umræða um þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga hafi ekki átt heima á aukalandsþingi þar sem ekki sé um að ræða „sameiginlegt hagsmunamál“ sveitarfélaga í landinu þar sem öll sveitarfélög landsins eru ekki samstíga í afstöðu sinni gagnvart henni. Hér er vægast sagt sett fram stór fullyrðing, sem snýr að innra starfi Sambands Íslenskra sveitarfélaga. Ekki er samt gerð tilraun til að rökstyðja þá niðurstöðu frekar.

Í minnisblaðinu er gengið út frá því að eingöngu málefni sem öll sveitarfélög eru sammála um geti verið tekin fyrir á landsþingi. Slíkt er þó ekki í samræmi við almennan

félagarétt' þar sem almennur félagaréttur gerir ráð fyrir því að á landsfundi séu tillögur teknar fyrir og um þær kosið og að einfaldur meirihluti ráði nema sérstaklega sé kveðið á um annað í samþykktum félagsins. Slíkt frávik er ekki að finna í samþykktum sambandsins og verður því að álykta að ekki sé farið fram á samhljóma niðurstöðu í atkvæðagreiðslum á landsfundi.

Rétt þykir einnig að vekja athygli á því að enginn landsþingsfulltrúa gerði athugasemd við að málið væri til umfjöllunar á aukalandsþingi eða óskaði eftir því að málinu yrði vísað frá þar sem það ætti ekki heima inn á borði sambandsins. Á þinginu voru hins vegar lagðar fram tillögur, í samræmi við almennar reglur félagaréttar um fundarsköp, um breytingar á tillögu að ályktun þingsins, sem einkum sneru að því hvort álykta skyldi gegn þeim hluta þingsályktunartillögunnar sem fjallar um lágmarksíbúafjölda. Þær tillögur voru ýmist felldar eða þeim var vísað frá og var enginn ágreiningur á fundinum um niðurstöðu atkvæðagreiðslna eða fundarstjórn.

Um þingsályktunartillöguna

Í 98. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Öllum sveitarfélögum er frjálst að eiga aðild að Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið fer með sameiginleg hagsmunamál sveitarfélaganna eftir því sem þau ákveða og fyrir er mælt í lögum.

Enginn vafi er á því að umrædd þingsályktunartillaga snertir öll sveitarfélög, óháð stærð, þar sem sveitarstjórnarstigið myndi breytast töluvert við jafn mikla fækkun sveitarfélaga og lagt er upp með. Vert er jafnframt að undirstrika að í tillögunni er fjallað um mun fleiri atriði en fækkun sveitarfélaga, þ.á m. um eflingu tekjustofna þeirra og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Óljóst er hvort röksemdafærsla í umræddu minnisblaði lýtur einnig að því að aukalandsþingi hafi verið óheimilt að fjalla um þessa þætti þingsályktunarinnar.

Þingsályktunartillagan er í samræmi við 4. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fram kemur að ráðherra sveitarstjórnarmála leggi fram a.m.k. á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til 15 ára í senn. Segir síðan í 5. mgr. sömu greinar að við gerð stefnumótandi áætlana og aðgerðaáætlana skv. 4. mgr. skuli hafa samráð við ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög. Er því fullkomlega eðlilegt að afstaða sambandsins gagnvart þingsályktunartillögunni sé rædd á aukalandsþingi enda fer landsþing með æðsta vald í málefni sambandsins og ekki mátti finna afstöðu landsþingsfulltrúa í stefnumörkun sambandsins.

Jafnframt er nauðsynlegt að undirstrika að í stefnumörkun 2018-2022 sem samþykkt var á landsþingi sambandsins í upphafi þessa kjörtímabils segir: 3.1.3. Sambandið styður við stækkun og eflingu sveitarfélaga. Stefnumótandi ákvarðanir verða ekki teknar nema með aðkomu landsþings. Til aukalandsþings sem haldið var 6. september 2019 var því beinlínis boðað til að uppfylla þetta ákvæði stefnumörkunar sambandsins.

¹ Í tilfelli Sambands íslenskra sveitarfélaga er talað um landsfund en í almennum félagarétti má finna önnur orð utan um sambærilega fundi, s.s. aðalfundur, ársfundur o.s.frv.

Fulltrúalýðræði

Í minnisblaðinu er vakin athygli á sjónarmiði félagaréttar um jafnræði félagsaðila í félagi og það „veki upp sjónarmið um hvort rétt sé í atkvæðagreiðslu um svona mál, að atkvæði fari eftir íbúafjölda sveitarfélaga, en ekki að hverju sveitarfélagi fylgi eitt atkvæði.“

Samkvæmt samþykktum sambandsins starfar sambandið í samræmi við fulltrúalýðræði en slíkt fyrirkomulag er mjög algengt hvað varðar svæðasamstarf á sveitarstjórnarstigi. Fyrirkomulagið er einnig vel þekkt í starfsemi félagasamtaka og þá sérstaklega félagasamtaka þar sem aðilar eru lögaðilar en ekki persónur. Svo dæmi séu tekin þá ríkir fulltrúalýðræði hjá Alþýðusambandi Íslands, Íþróttasambandi Íslands og Rauða krossi Íslands. Fulltrúalýðræði er einnig til staðar í flestum stjórn málahreyfingum. Rétt er að fulltrúalýðræði hefur sína veikleika, t.d. þegar mál eru þess eðlis að ekki er hægt að finna málamiðlanir er ná utan um sjónarmið allra félagsmanna.

Í tilfelli sambandsins er þetta það fyrirkomulag sem sveitarfélögin hafa komið sér saman um að starfa eftir en núverandi samþykktir sambandsins voru samþykktar á XXXI. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, 24. mars 2017. Sambandið hefur þó verið starfandi í 74 ár og hefur ávallt verið unnið út frá fulltrúalýðræði. Líkt og kemur fram í minnisblaðinu þá er frjáls aðild að sambandinu og sveitarfélög hafa valið að taka þátt í starfsemi þess í samræmi við samþykktir þess. Er því ekki tekið undir sjónarmið er fram koma í minnisblaðinu um að óeðlilegt sé að sambandið vinni eftir félagaréttarreglum er gilda um fulltrúalýðræði innan félagasamtaka. Þvert á móti er tilefni til að ætla að mun minni sátt yrði um starfsemi sambandsins ef þetta fyrirkomulag væri ekki við lýði og myndi það sennilega auka líkur á því að hér á landi störfuðu tvö sveitarfélagasambönd, annað fyrir lítil sveitarfélög og hitt fyrir hin stærri, líkt og þekkest í nálægum ríkjum.

Að áliti undirritaðra er vart hægt að komast að annarri niðurstöðu en að fulltrúalýðræði hafi reynst vera farsælt fyrirkomulag á hinum langa líftíma Sambands íslenskra sveitarfélaga. Aðeins er eitt dæmi um að sveitarfélag hafi ákveðið að segja sig úr sambandinu vegna óánægju með stefnu þess, þótt augljóslega hafi oft verið skiptar skoðanir innan sambandsins, ekki síst varðandi sameiningarmál sveitarfélaga.

Niðurstaða

Aukalandsþingið 6. september 2019 var boðað í samræmi við samþykktir félagsins og stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2018-2022. Í því minnisblaði sem hér er til umræðu er ekki dregið í efa að til þingsins hafi verið boðað með lögmætum hætti. Það var ótvírætt mat stjórnar og landsþingsfulltrúa að ályktun um þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga væri málefni sem fellur undir hlutverk sambandsins.

Fulltrúalýðræði er í fullu samræmi við samþykktir sambandsins og almennar ólögfestar reglur félagaréttar leiða á engan hátt til annarrar niðurstöðu um lögmæti ályktunar sem samþykkt var með miklum meirihluta atkvæða á aukalandsþinginu. Er það afdráttarlaus niðurstaða undirritaðra að fullyrðingar í því minnisblaði sem hér er til umfjöllunar standist enga skoðun. Ályktun frá aukalandsþingi sambandsins er því lögmæt ályktun í samræmi við almennan félagarétt og stjórn og starfsmönnum sambandsins er rétt og skylt að vinna á grundvelli slíkrar ályktunar.

BG/GB