



Skorradalshreppur

Umhverfis – og samgöngunefnd Alþingis
nefnasvid@althingi.is

Skorradal, 18. febrúar 2021
2102008 PD

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög og tekjustofna sveitarfélaga, mál nr. 378.

Hreppsnefnd samþykkti á fundi sínum 10. febrúar s.l. að fela undirrituðum ásamt Árna Hjörleifssyni oddvita að skila inn umsögn inn til nefndarinnar.

Hreppsnefnd ályktar svo, að stjórnvíslan (framkvæmdarvaldið með aðstoð löggjafans) misnoti vald sitt með því að taka sjálfsákvörðunarrétt af ákveðnum íbúahópi þessa lands, með því setja í lög kröfur um lágmarks íbúafjölda sveitarfélaga. Það er bundið í stjórnarskrá að hvert sveitarfélag og íbúar þess sé sjálfstæð stofnun. Án breytinga á stjórnarskrá, er framkvæmdarvaldið bóúið að leggja fyrrnefnt lagafrumvarp fyrir Alþingi, um að setja reglur þar um stærð sveitarfélaga verði miðað við íbúafjölda. Þetta teljum við brjóti gegn stjórnarskrá.

Hreppsnefnd hvetur því umhverfis- og samgöngunefnd að skoða 78. gr. stjórnarskrárinnar, ásamt því sem ritað er í nefndarálitum í tengslum við breytingar á stjórnarskránni á árinu 1995. Lágmarksíbúatala fyrir hvert sveitarfélag ætti því að koma fram sem breyting á 78. gr. stjórnarskrárinnar og sem síðan hlýti samþykki eða synjun þjóðarinnar í kosningum á milli þinga. Hreppsnefnd hvetur einnig umhverfis- og samgöngunefnd að leita álits og ráðgjafar Umboðsmanns Alþingis á þessari 1. grein lagafrumvarpsins en hann á gæta hagsmuna íbúa landsins við löggjafann og framkvæmdarvaldið.

Í 1. gr. frumvarpsins er talað um þrjú ár samfelld án þess að það sé skilgreint nánar og hvað það þýðir. Hver fer með framkvæmd þess að fylgjast með íbúafjölda sveitarfélaganna og gefa það út í opinberum gögnum. Ólíklegt er að það verði í höndum Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins þar sem þeirra hlutverk er ekki að fylgjast með daglegum breytingum á íbúafjölda sveitarfélaga.

Með tillögu í 13 gr. frumvarpsins um framlag úr Jöfnunarsjóði vegna sameiningar sveitarfélaga telur hreppsnefnd Skorradalshrepps það vera ljósinu skýrara að það framlag skuli koma beint úr Ríkissjóði án þess að skerða önnur framlög Jöfnunarsjóðs.

Vísun í fyrri umsagnir sem hafa verið sendar t.d. í tengslum við þingsályktun um sveitarstjórnarmál sem samþykkt var í janúar 2020. Einnig bendum við á innsent erindi LEX lögmannsstöfu til nefndarinnar sem og minnisblað sem unnið var fyrir sveitarfélögin. Skorradalshreppur hefur tekið þátt í starfi starfhóps smærri sveitarfélaga og tekur undir framlagða tillögu hópsins, sem einnig hefur verið sent Umhverfis- og samgöngunefnd.

Fulltrúar starfhópsins hafa umboð Skorradalshrepps til að koma fram fyrir Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Fulltrúar og stjórn Sambands Íslenskra sveitarfélaga hafa ekki umboð Skorradalshrepps til að koma fram fyrir Umhverfis- og samgöngunefnd með umsögn eða umræðu þessa lagafrumvarps. Það er fráleitt að samtök sem eiga að standa vörð um hagsmuni aðildarfélaga

SKORRADALSHREPPUR

Hvanneyrargötu 3

311 Borgarnesi

Sími: 4311020

Netfang: skorradalur@skorradalur.is



Skorradalshreppur

sinna vinni gegn smærri aðildarfélögum í umsögnum sínum um umrætt lagafrumvarp. Hreppsnefnd Skorradalshrepps hefur vilja til að ræða málin frekar og við áskiljum okkur rétt til að koma með frekari athugasemdir við fyrrnefnt lagafrumvarp.

Að gefnu tilefni vegna þessa erindis, þá er hreppsnefnd Skorradalshrepps fylgjandi frjálsum og lýðræðislegum sameiningum sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,

Árni Hjörleifsson, oddviti Skorradalshrepps

Pétur Davíðsson, hreppsnefnd Skorradalshrepps

Meðfylgjandi:

1. Tillaga starfshóps smærri sveitarfélaga
2. Bréf LEX lögmannsstofu ásamt minnisblaði.

Reykjavík, 17. febrúar 2021.

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum, mál nr. 378.**I. Tilefni.**

S.l. sumar leituðu Fljótsdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppur til LEX, vegna framkominna draga að að frumvarpi til breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 („svstjl.“) og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem þvingar minni sveitarfélög á landinu til sameiningar við önnur sveitarfélög með fjárstuðningi frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga („Jöfnunarsjóður“). Var af þeim sökum unnið minnisblað um lögmæti fyrirhugaðrar lagasetningar, sem fylgir hjálagt til nánari upplýsingar. Verður í bréfi þessu gerð stutt grein fyrir afstöðu framangreindra sveitarfélaga og athugasemda við umrætt frumvarp.

II. Sjónarmið um lögfestingu á lágmarksíbúarfjölda sveitarfélaga í 1.000 íbúa.

Í drögum að frumvarpi til breytinga á svstjl. og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga („frumvarpið“) sem birt hafa verið á samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar kemur fram í 1. gr. frumvarpsins ákvæði sem felur í sér lögfestingu á að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 1.000 íbúar. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að slíkt sé skref í átt að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild sinni. Þá er jafnframt tekið fram að við gerð frumvarpsins hefði verið litið til þess að fordæmi væru fyrir því að kveða á um lágmarksfjölda sveitarfélaga í íslenski réttarframkvæmd og að slík skipan gangi ekki gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig sé fyrirkomulagið í samræmi við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem Ísland hefur fullgilt þar sem íbúakosning er ekki skilyrði sameiningar. Þá sé það í samræmi við framkvæmd á hinum Norðurlöndunum.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Vaknar því upp sú spurning hvort það að skylda sveitarfélög til sameiningar geti samræmst þeirri grein. Ef litið er til umfjöllunar fræðimanna um þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hafa ýmsir fræðimenn fjallað um þessi sjónarmið. Af þeirra skoðunum virðist almennt mega ráða að löggjafinn geti að einhverju marki ákveðið einhliða staðarmörk sveitarfélaga og fjölda þeirra en það séu þó takmörk á því með tilliti til eðlis sveitarfélaga sem staðbundinna eininga hversu langt má ganga í þeim efnum. Hvað varðar þau réttarfarslegu fordæmi sem fyrir slíkri lagasetningu eru hér á landi er ljóst að sambærileg ákvæði hafa almennt verið í mun vægari mynd en gert er ráð fyrir í núverandi áformum.

Varðandi þann lágmarksíbúafjölda sem mælt er fyrir um í frumvarpinu, 1.000 íbúar, er ekki að finna í athugasemdum með frumvarpinu ítarlegan rökstuðning fyrir því hvaðan sá fjöldi sé fenginn. Talan virðist þó ekki úr lausu lofti gripin, en hana má finna í frumvarpi frá 2009 sem breyta átti þágildandi sveitarstjórnarlögum, en það frumvarp hlaut þó ekki efnislega meðferð á Alþingi. Ekki virðist sem svo að það viðmið hafi verið rannsakað á ítarlegan hátt eða að það hafi verið sérstaklega rökstutt að sá fjöldi sé sérstaklega til þess fallin að ná markmiðum frumvarpsins um sjálfbærni og eflingu sveitarfélaga.

Íbúasamsetning sveitarfélaga getur verið afar mismunandi og ekki er algilt að sveitarfélög með fáa íbúa séu verr til þess fallin að sinna sínum lögbundnu skyldum en stærri sveitarfélög með fleiri íbúa. Þá verður að telja að viðmiðið 1.000 íbúar sé nokkuð hátt. Það kann að vera að rekstur mjög smárra sveitarfélaga geti oft á tíðum verið erfiður en með því að miða lágmarksíbúafjölda við 1.000 íbúa er verið að hafa áhrif á fjölda sveitarfélaga þar sem rekstur er sjálfbær og stendur undir lögbundnum skyldum. Þar að auki mætti velta upp því sjónarmiði hvort eðlilegra væri að miða við önnur atriði en íbúafjölda sem haft geta þýðingu á því hvort sveitarfélag sé sjálfbært. Mætti í því samhengi nefna fjárhagstöðu sveitarfélags, hvort um langvarandi rekstrarvanda sé að ræða, íbúa á ferkílómetur eða annað því um líkt. Telja verður í það minnsta að gera megj þá kröfu á löggjafann að þegar lögfest eru ákvæði sem fela í sér viðmið sem leitt geta til jafn íþyngjandi og áhrifaríkra afleiðinga og í þessu tilviki að fullnægjandi rökstuðningur liggj þar að baki. Eðlilegt er að sú krafa sé gerð að rökstutt sé af hverju sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa séu talin ósjálfbær. Þar að auki væri eðlilegt að slíkar breytingar væru reistar á gögnum sem varpa raunverulegu ljósi á afstöðu meirihluta sveitarfélaga.

Þá er ljóst að ef áður nefndar breytingar muni verða að lögum komi það til með að hafa veruleg áhrif á fjölda sveitarfélaga. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands um íbúarfjölda sveitarfélaga í ágúst 2020 munu 39 af 72 (35 af 68 ef nýsameinað sveitarfélag á Austurlandi er talið með) þurfa að breyta með einhverjum hætti fyrirkomulagi sínu eða sameinast öðrum sveitarfélögum til þess að verða við þeim kröfum sem lögin gera, óháð afstöðu þeirra til sameiningar. Ljóst er að slíkar breytingar geta verið mörgum sveitarfélögum afar íþyngjandi og gengið gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Loks er einnig bent á að í 1. gr. frumvarpsins er einungis gert ráð fyrir að hægt verði að veita tímabundna undanþágu frá skyldu sveitarfélaga til að sameinast nærliggjandi sveitarfélögum. Með því að veita aðeins tímabundinn frest yrði þar með lokað á möguleika sveitarfélaga til þess að vera sjálfstæð þrátt fyrir að þau væru sjálfbær og standi undir sér. Telja verður varhugavert að ganga of langt í að þvinga fram fækkun sveitarfélaga þannig að tilvist sveitarfélaga og staða þeirra sem staðbundinna eininga með stjórn sem íbúar kjósa sé markleysa. Eðlilegra væri að ef krafa um tiltekinn lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga yrði lögfestur að tryggð væri með einhverjum hætti undanþága sveitarfélaga sem uppfylla tiltekin skilyrði.

Samkvæmt framansögðu telja sveitarfélögin fjögur því að þau sjónarmið sem búa að baki þeirra breytinga sem fram koma í frumvarpinu séu verulega vanreifuð, gangi of langt fram og séu til þess fallin að brjóti gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Því sé nærtækara að leita leiða til að finna niðurstöðu, þar sem sveitarfélögin sjálf og íbúar þeirra hafi síðasta orðið um möguleika til sameiningar, þar sem það sé í besta samræmi við sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga.

III. Framhaldið.

Fljótsdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppur telja að verði frumvarpið að lögum óbreytt feli það í sér brot gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar. Samandregið eru rök þeirra annars vegar þau að viðmið um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum og að ekki sé tækt að veita nema tímabundna undanþágu frá skyldu til

sameiningar gangi gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga og hins vegar að viðmiðið fari einnig gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar með vísan til þess að hvergi er rökstutt hvers vegna umræddur lágmarksíbúafjöldi er lagður til grundvallar og hvernig þeim fjölda sé ætlað að ná markmiðum frumvarpsins um sjálfbærni sveitarfélaga. Í þeim efnum hafa dómstólar lokaorðið en bent er á að ekki hefur reynt á þetta álitæfni áður.

Sveitarfélögin áréttu að mikilvægt sé að vanda hér til lagasetningar þar sem hér er stigið inn á svið sem nýtur sérstakrar verndar og stöðu samkvæmt stjórnarskránni.

Þess vegna óska sveitarfélögin fjögur eftir því að fyrrgreint ákvæði frumvarpsins verði tekið til ítarlegri skoðunar en gert hefur verið í ljósi þess sem hér hefur verið sett fram. Að öðrum kosti er hætt við ágreiningi þar sem látið yrði reyna á gildi slíkrar lagasetningar fyrir dómi. Leyfa þau sér að vísa til tillögu sem unnin hefur verið sameiginlega af í kringum 20 smærri sveitarfélögum.

Virðingarfyllt,
LEX lögmansþjónusta



Óskar Sigurðsson hrl.

Hjálagt:

- Minnisblað LEX 6. apríl 2020.



MINNISBLAÐ

Til: Skorradalshrepps / Péturs Davíðssonar

Frá: LEX lögmannsstofu / Óskari Sigurðssyni hrl. og Kristínu Sólnes hdl.

Dags: 6. apríl 2020

Efni: Lögmati þvingaðrar sameiningar sveitarfélaga o.fl.

I. Tilefni.

Til LEX hefur leitað Skorradalshreppur í tilefni af því að fram eru komin drög að frumvarpi til breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 („svstjl.“) og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem þvingar minni sveitarfélög á landinu til sameiningar við önnur sveitarfélög með fjárstuðningi frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga („Jöfnunarsjóður“) en íslensk hefð hefur almennt byggt á því að sameining sveitarfélaga fari fram á frjálsan og lýðræðislegan hátt. Undirrituðum lögmönnum hefur verið falið að kanna lögmati fyrirhugaðrar lagasetningar. Í minnisblaði þessu verður annars vegar fjallað um það álitæfni hvort lögmælt skylda til sameiningar sveitarfélaga sé andstæð 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar hvort það megi nýta fjármagn Jöfnunarsjóðs til þess að liðka fyrir sameiningu.

II. Aðdragandi tillögu að frumvarpi til breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

II.1 Um tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023.

Í 4.-6. mgr. 2. gr. svstjl. eins og þeim var breytt með lögum nr. 53/2018 er mælt fyrir um að ráðherra sveitarstjórnarmála leggi að minnsta kosti á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skuli jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði. Við gerð tillagna skuli haft samráð við ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög og hagsmunaaðila eftir þörfum. Nánar er fjallað um gerð stefnumótandi áætlunar í reglugerð nr. 1245/2018. Í 1. gr. nefndrar reglugerðar er fjallað um markmið stefnumótandi áætlunar en um það segir:

„Markmið stefnumótandi áætlunar er m.a. að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt að setja fram leiðarljós um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði. / Áætlunin skal byggja á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún skal taka mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega skal horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í lögbundinni byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Þá skal horft til samgönguáætlunar, fjarskiptaáætlunar og landskipulagsstefnu. Við mótun áætlunarinnar skal ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.“

Á 150. löggjafarþingi 2019-2020 var lögð fram tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023 (148. mál.) („tillagan“).¹ Tillagan byggir m.a. á *Grænbók um stefnu um málefni sveitarfélaga* sem var útbúin af Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í apríl 2019, *skýrslu um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga* sem var útbúin á vegum sama ráðuneytis í júlí 2017 og *Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022*.

Tillagan hefur undirgengist tvær umræður á Alþingi. Eitt helsta markmið hennar er að stuðla að því að sveitarfélög verði sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar en fram kemur að sjálfbærni nái til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta. Sveitarfélög þurfi að vera sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar sem geti rækt lögbundin verkefni og venjubundna þjónustu við íbúa ásamt innviðauppbýggingu o.fl. Liður í því að efla sveitarfélög sé að sameina þau þannig að íbúafjöldi hvers sveitarfélags sé a.m.k. 1.000 manns. Tekjur Jöfnunarsjóðs verði notaðar til að greiða fyrir sameiningu.

Tekið er fram að við mótun tillögunnar hafi verið litið til annarra Norðurlanda og Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitafélaga. Í tillögunni er greint frá því að fordæmi sýni að það sé viðurkennd leið að lögfesta lágmarksíbúafjölda en slíkt þurfi að gerast með lögum. Það gangi því ekki gegn stjórnarskrárbundnum sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga að þvinga fram sameiningar án þess að bera tillögu þar að lútandi undir íbúa. Lögð er til blönduð leið í þeim efnum þar sem stjórnvöld styðja frjálssar sameiningar sveitarfélaga með auknu fjármagni í ákveðinn tíma og ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga.

Í nefndaráliti meirihluta með breytingartillögu (þskj. 688) kemur fram að þörf sé á að skilgreina betur hvað átt sé við með hugtakinu sjálfbær sveitarfélög, þ. á m. hvort sveitarfélag geti talist sjálfbært í þeim skilningi ef það fær tekjur frá Jöfnunarsjóði. Þá kemur fram það sjónarmið að íbúafjöldi sveitarfélags ætti ekki vera mælikvarði á getu þess til reksturs lögbundinna verkefna. Í nefndaráliti minnihluta með breytingartillögu (þskj. 724) er lagst gegn því að þvinguð sé fram sameining þar sem með því sé gengið gegn sjálfsákvörðunarrétti sveitafélaga sem er bundinn í stjórnarskrá.

Skorradalshreppur sendi inn umsögn um tillöguna þar sem gerð er krafa um að stjórnarskránni verði fyrst breytt á þann veg að heimilað sé að setja lagaákvæði um lágmarksíbúafjölda. Sveitarfélagið sé hlynnt sameiningu sem byggi á hagkvæmni og vilja íbúanna en þvingun til sameiningar feli í sér að sjálfsákvörðunarréttur íbúa sé tekinn af þeim. Þá feli það í sér lögbrot að nota Jöfnunarsjóð til að greiða fyrir sameiningu.

II.2 Drög að frumvarpi til breytingar á svstjl. og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Drög að frumvarpi til breytinga á svstjl. og lögum nr. 4/1995 hefur verið birt á samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar („frumvarpið“). Frumvarpið byggir á tillögunni. Í 1. gr. frumvarpsins er lögfest ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, sem er 1.000 íbúar, en þar segir:

„Lágmarksíbúatala sveitarfélags er 1.000 íbúar.

¹ Sjá feril tillögunnar hér: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltq=150&mnr=148>

Nú hefur íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en sem greinir í 1. mgr. í þrjú ár samfleytt og skal þá ráðherra eiga frumkvæði að því að sameina það öðru eða öðrum sveitarfélögum skv. 119. gr. a.

Að ósk sveitarstjórnar sveitarfélags sem fellur undir 2. mgr., er ráðherra heimilt, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar, sbr. 4. mgr., að veita tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúafjölda í allt að fjögur ár ef sérstakar ástæður mæla gegn því að sveitarfélag geti myndað stjórnarsýslulega heild með nærliggjandi sveitarfélögum.

Áður en ráðherra tekur ákvörðun skv. 3. mgr. skal hann skipa ráðgjafarnefnd er í sitji einn fulltrúi tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn fulltrúi tilnefndur af Byggðastofnun og skulu tveir fulltrúar skipaðir án tilnefningar sem hafa sérstaka reynslu og þekkingu á málefnum sveitarfélaga, þ.á m. formaður nefndarinnar. Skal ráðgjafarnefndin veita ráðherra umsögn um hvort skilyrði 3. mgr. séu uppfyllt til að veita sveitarfélagi tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúatölu sveitarfélaga skv. 1. mgr.“

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað nánar um sameiningu sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Um málsmeðferðina segir:

„Þegar ráðherra ber að hafa frumkvæði að því að sameina sveitarfélag öðru sveitarfélagi, sbr. 2. mgr. 4. gr. a, skal hann skipa sameiningarnefnd er í sitji tveir menn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tveir menn samkvæmt tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Þá skipar ráðherra formann nefndarinnar án tilnefningar. Nú berst ráðherra eigi tilnefning í nefndina innan tilskilins frests og skal hann þá skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar. Greiðist kostnaður við störf nefndarinnar úr ríkissjóði.

Sameiningarnefndin skal gera tillögu um hvaða kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög og skal nefndin leitast við að afla upplýsinga um vilja íbúa sveitarfélagsins, svo sem með skoðanakönnunum, íbúafundum eða með opnu umsagnarferli. Einnig skal nefndin leita eftir afstöðu nærliggjandi sveitarfélaga og viðkomandi landshlutasamtaka sveitarfélaga um mögulega sameiningarkosti.

Að fenginni tillögu sameiningarnefndarinnar og umsögnum viðkomandi sveitarstjórna, skal ráðherra taka ákvörðun um hvaða sveitarfélög skulu sameinuð.

Við ákvörðun skv. 3. mgr. skal ráðherra fyrst og fremst líta til vilja íbúa sveitarfélaganna og að nýtt sveitarfélag myndi landfræðilega og félagslega heild. Geri sameiningarnefndin fleiri en eina tillögu um sameiningarkosti getur ráðherra ákveðið að láta fara fram almenna og ráðgefandi atkvæðagreiðslu meðal íbúa viðkomandi sveitarfélaga um tillögurnar.

Þegar ákvörðun ráðherra skv. 3. mgr. liggur fyrir, fer um frekari málsmeðferð sameiningarinnar skv. 121. gr. – 127. gr. laganna.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari ákvæði um sameiningar sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Skipuð skuli nefnd í því skyni þar sem hluti nefndarmanna er tilnefndur af sveitarstjórn nema engin tilnefning berist. Nefndin útbýr tillögu að sameiningu að fenginni umsögn sveitarstjórna en ráðherra taki ákvörðun um sameininguna.“

Í 11. gr. frumvarpsins er að finna bráðabirgðaaákvæði þar sem kveðið er á um að sveitarfélög með lægri íbúafjölda en 250 sé ekki skylt að sameinast öðru sveitarfélagi fyrr en við almennar kosningar 2022 og öðrum sveitarfélögum ekki fyrr en við kosningar 2026. Þá kemur fram að ef sveitarfélag er með fleiri en 250 íbúa en færri en 1.000 og ekki er komin fram tillaga um að sameinast öðru sveitarfélagi á frjálsum grundvelli innan tveggja ára frá kosningum eigi ráðherra að eiga frumkvæðið að sameiningu.

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og er Jöfnunarsjóði heimilað að halda eftir 1.000 m.kr. af tekjum sjóðsins á hverju ári á tímabilinu 2020-2035, utan tiltekinna framlaga sem renna til málefna fatlaðs fólks, til að mæta greiðslum á sérstökum framlögum úr Jöfnunarsjóði sem kemur til vegna sameiningar sveitarfélaga. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þessi fjárhæð sé um 5% af lögbundnu framlagi ríkisins í sjóðinn. Með þessu móti verði stuðningur sjóðsins við sameiningar stórukinn frá því sem áður hefur verið. Tilgangur ákvæðisins er að jafna út lögbundin framlög sjóðsins sem koma til vegna sameininga sveitarfélaga sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. laga um tekjustofna

sveitarfélaga, þar sem ljóst er að verði frumvarpið að lögum mun sameiningum sveitarfélaga fjölga verulega næsta áratuginn

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að sameining sveitarfélaga snúist fyrst og fremst um að sameina stjórnslu sveitarfélaga og draga úr valdframsali til annarra stjórnsýslueininga hvað lögbundin verkefni sveitarfélaga varðar og styrkja þannig lýðræðislegan grundvöll þeirra. Vonir standi til þess að aðkoma ráðherra að sameiningu muni heyra til undantekninga. Þvinguð sameining sé í samræmi við ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga takmarki ekki heimildir löggjafans til að kveða á um skipan sveitarfélaga, þ. á m. lágmarksíbúafjölda þeirra, án aðkomu íbúa sveitarfélaganna. Sjálfstjórnarréttur tryggi tilvist sveitarstjórnarstigsins í heild sinni en ekki einstaka sveitarfélags. Þá sé þetta fyrirkomulag í samræmi við Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga þar sem kemur fram að ekki skuli gera breytingar á mörkum staðbundinna stjórnvalda nema að undangengnu samráði við þá íbúa sem málið varðar, eða eftir atvikum með almennri atkvæðagreiðslu þar sem slíkt er heimilt í lögum. Íbúakosning sé ekki skilyrði sameiningar. Þá muni frumvarpið, verði það að lögum, hafa í för með sér fækkun sveitarfélaga og mögulegan sparnað þannig að framlög úr Jöfnunarsjóði muni lækka. Í frumvarpinu er greint frá því að unnin hafi verið hagræn greining vegna fækkunar sveitarfélaga en ekki verði fullyrt að sparnaður verði af rekstri stjórnsýslu sveitarfélaga.

Hvað varðar þann lágmarksíbúafjölda sem frumvarpið kveður á um segir m.a. í athugasemdum með frumvarpinu að ákvæðið sé skref í þá átt að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild. Hins vegar skuli á engan hátt líta á lágmarksíbúatöluna 1.000 sem sérstakt viðmið um heppilega lágmarksstærð sveitarfélags, ekki frekar en að 25 íbúar hafi verið heppileg lágmarksstærð sveitarfélags á tíma eldri sveitarstjórnarlaga. Ítarlegan rökstuðning fyrir því hvaðan lágmarksíbúatalan 1.000 sé því fengin er ekki að finna í frumvarpinu. Talan virðist þó ekki úr lausu lofti gripin, en hana má finna í frumvarpi frá 2009 sem breyta átti þágildandi sveitarstjórnarlögum, en það frumvarp hlaut þó ekki efnislega meðferð á Alþingi (sjá einnig kafla III.2).

Í frumvarpinu er einnig liðkað fyrir frjálsri sameiningu sveitarfélaga frá því sem er í gildandi lögum með því að minnka kröfur er varðar skilyrði fyrir frjálsri sameiningu sveitarfélaga, sbr. 120. gr. svstjl., sbr. 3. gr. frumvarpsins. Ekki verður nánar fjallað um það í minnisblaði þessu.

III. Er andstætt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að mæla fyrir um skyldu sveitarfélaga til sameiningar?

III.1 Inngangur.

Í þessum hluta minnisblaðsins er tekið til skoðunar hvort ákvæði sem þvinga sveitarfélög til að sameinast öðrum séu í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í því samhengi er réttarfarsleg þróun löggjafar þar sem kveðið er á um sameiningu sveitarfélaga könnuð og því næst tekin saman umfjöllun fræðimanna um þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er fjallað um Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga og áhrif hans á íslenska lagasetningu og loks er stuttlega fjallað um framkvæmd um sameiningu sveitarfélaga á Norðurlöndunum.

III.2 Réttarfarsleg þróun lagaákvæða um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að fordæmi séu fyrir því í sveitarstjórnarlögum í gegnum tíðina að mæla fyrir um skyldu sveitarfélaga til sameiningar. Hér verður gerð grein fyrir

helstu þróun lagaákvæða um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga. Þá verður einnig til hliðsjónar tæpt á löggjöf er varðar liðkun löggjafans fyrir sameiningu á frjálsum grundvelli. Yfirlitið tekur að meginstefnu til ekki til lagafrumvarpa sem hafa verið lögð fram en ekki hlotið afgreiðslu varðandi sameiningu sveitarfélaga.

Sveitarstjórnarlög nr. 58/1961.

Frumvarp til laga nr. 58/1961 var lagt fram á 80. löggjafarþingi 1959-1960 en hlaut ekki afgreiðslu.² Frumvarpið var aftur lagt fram og samþykkt á 81. löggjafarþingi 1960-1961.

Í 3. gr. laga nr. 58/1961 kemur fram að kaupstöðum og sýslum megi eigi fækka eða fjölga nema með lögum. Sama gildi um mörk kaupstaða og sýslna. Í 4. gr. laganna kemur fram að ráðuneytið skuli sameina hreppa þegar þess er óskað af hlutaðeigandi hreppsnefnd ef sýslunefnd mælir með því. Í 5. gr. laganna er að finna nýmæli þar sem mælt fyrir um lágmarksíbúafjölda með svofelldum hætti:

„Nú hefur íbúatala hrepps verið lægri en 100 samfelt í fimm ár, og er þá ráðuneytinu heimilt, eftir tillögum sýslunefndar, að sameina hreppinn þeim nágrannahreppi í sömu sýslu, sem sýslunefnd telur eftir atvikum best henta. Ef skuldir slíks hrepps eru svo miklar, að þær torveldi sameiningu hreppanna, má ráðuneytið verja fé úr Jöfnunarsjóði til greiðslu hluta þeirra, svo að eigi verði talið, að þær íþyngi hinum sameinuðu hreppum óeðlilega.“

Í frumvarpi til laganna kemur fram að vilji sé til að stækka sveitarfélög og fækka þeim til að efla þau og bæta samgöngur og fjarskipti. Það sé ýmsum annmörkum háð að halda uppi mjög fámennum sveitarfélögum. Í frumvarpinu kemur fram að könnun hafi farið fram meðal sveitarstjórna um vilja til sameiningar en þar er frá því greint að 100 þeirra hafi svarað því neitandi, 39 játandi og 29 ekki svarað eða verið óviss. Þá segir:

„Þrátt fyrir ýmsar ástæður, sem mæla mjög sterklega með stækkun sveitarfélaganna, taldi nefndin ekki fært að leggja til, að slíkar grundvallarbreytingar yrðu gerðar gegn vilja flestra sveitastjórna í landinu. Nefndin leggur þó til, að ráðherra verði heimilt að sameina fámennustu sveitarfélög nágrannasveitarfélögum, þar sem hentugt er staðhátta vegna, sbr. 5. gr.“

Lög nr. 70/1970 um sameiningu sveitarfélaga.

Frumvarp til laga nr. 70/1970 um sameiningu sveitarfélaga var samþykkt á 90. löggjafarþingi 1969-1970. Með lögnum var liðkað fyrir frjálsri sameiningu sveitarfélaga.³

Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986.

Frumvarp til laga nr. 8/1986 var lagt fram á 107. löggjafarþingi 1984-1985 en hlaut ekki afgreiðslu. Það var lagt fram að nýju og samþykkt á 108. löggjafarþingi 1985-1986.⁴ Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um að óheimilt sé að breyta staðarmörkum sveitarfélaga nema með lögum. Þó geti ráðuneytið breytt mörkum í sambandi við sameiningu þeirra eða til staðfestingar á samkomulagi milli sveitarstjórna. Í 5. gr. er áfram mælt fyrir um lágmarksíbúafjölda en þar segir:

„Lágmarksíbúatala sveitarfélags er 50 íbúar. Nú hefur íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt og skal ráðuneytið þá eiga frumkvæði að því að sameina það nágrannasveitarfélagi. Einnig má þá skipta hinu fámenna sveitarfélagi milli nágrannasveitarfélaga. Undantekningu frá þessu ákvæði skal gera ef sérstakar

² <https://www.althingi.is/altext/80/s/pdf/0520.pdf>

³ <https://www.althingi.is/altext/90/s/pdf/0007.pdf>

⁴ <https://www.althingi.is/altext/107/s/pdf/0508.pdf>

aðstæður hindra það að mati ráðuneytisins að íbúar hins fámenna sveitarfélags geti myndað félagslega heild með íbúum nágrannasveitarfélags.“

Í X. kafla laganna er fjallað um stækkun sveitarfélaga. Í kaflanum eru tekin upp ákvæði laga nr. 70/1970 um sameiningu sveitarfélaga um liðkun fyrir sameiningu sveitarfélaga með frjálsum samningum. Í 106. gr. er fjallað um málsmeðferð vegna skyldubundinnar sameiningar en þar segir:

„Þegar skylt er að sameina sveitarfélag öðru sveitarfélagi, sbr. 2. mgr. 5. gr., skal ráðuneytið skipa nefnd er í sitji tveir menn skv. tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tvo menn skv. tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Þá skipar ráðuneytið formann nefndarinnar án tilnefningar. Nefndin skal gera tillögu um hverra kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög. Þegar tillaga nefndarinnar liggur fyrir skal ráðuneytið fara þess á leit við viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög að þau tilnefni til viðbótar fulltrúa í nefndina þannig að hvort eða hvert sveitarfélag eigi þar tvo fulltrúa. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Nú berst ráðuneytinu eigi tilnefning í nefndina innan tilskilins frests og skal þá ráðuneytið skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar. Nefndin skal síðan gera tillögu til viðkomandi sveitarstjórna um það hvernig að sameiningu sveitarfélaganna skuli staðið. Sé um fleiri en eina tillögu að ræða getur ráðuneytið ákveðið að láta fara almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa viðkomandi sveitarfélaga um tillögurnar. Ráðuneytið skal óska eftir umsögn viðkomandi sveitarstjórna um sameiningarmálið en síðan ákveður ráðuneytið hvernig að sameiningu sveitarfélaganna skuli staðið. Heimilt er ráðuneytinu að fresta sameiningu sveitarfélaga þar sem svo stendur á sem segir í 2. mgr. 5. gr.“

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 8/1986 er fjallað um ákvæði um lágmarksíbúafjölda en um það segir að í 5. gr. laga nr. 58/1961 hafi verið heimild til handa ráðuneytinu til að sameina hrepp nágrannahreppi að tillögu sýslunefndar hafi íbúatala í samfellt 5 ár verið lægri en 100. Þessi heimild hafi aldrei verið notuð. Þá segir:

„Í árslok 1983 voru 53 sveitarfélög með færri en 100 íbúa og 16 með færri en 50 íbúa. Ljóst er að fámennustu sveitarfélög landsins hafa ekki bolmagn til þess að halda uppi þeirri starfsemi sem nú er talin nauðsynleg í hverju sveitarfélagi, og verður því ekki hjá því komist að taka af skarið um það að ráðuneytið skuli við ákveðinn lágmarksfjölda íbúa sameina sveitarfélag nágrannasveitarfélagi. Um það má lengi deila við hvaða mark þessar aðgerðir skuli miðaðar en hér er því slegið föstu að sveitarfélag með færri íbúa en 50 sé þar á vegi statt að það sé þess eigi lengur megnugt að standa undir eðlilegri starfsemi sem sveitarfélag og verði því að frumkvæði ráðuneytis sameinað öðru eða öðrum sveitarfélögum. Þrátt fyrir þetta þykir rétt að halda opinni leið til undantekningar frá þessu ef sérstakar ástæður hindra að mati ráðuneytis.“

Í nefndaráliti var talið að með lagasetningunni hefði verið gengið of skammt með því að lögfesta viðmið um 100 íbúa sem lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Um það segir:

„Ljóst er að fámennustu sveitarfélögin hafa ekki það bolmagn sem þarf til að ráða við þau mörgu verkefni sem íbúarnir gera kröfu til að sveitarfélagið annist. Þegar þessi verkefni eru ekki leyst af hendi leita margir íbúanna burt og vangeta sveitarfélagsins eykst. 400 manna sveitarfélag, sem hér er lagt til að lögboðið verði sem lágmark, hefur talsverða getu til átaka í framfaramálum byggðarinnar og skapar forsendu fyrir því að færa aukin völd, verkefni og áhrif til sveitarfélaganna.“

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

Frumvarp til sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 var lagt fram og samþykkt á 122. löggjafarþingi 1997-1998. Í 6. gr. laganna er fjallað um lágmarksíbúatölu en um það segir:

- Lágmarksíbúatala sveitarfélags er 50 íbúar.

- Nú hefur íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt og skal ráðuneytið þá eiga frumkvæði að því að sameina það nágrannasveitarfélagi. Einnig má þá skipta hinu fámenna sveitarfélagi milli nágrannasveitarfélaga.
- Undantekningu frá þessu ákvæði skal gera ef sérstakar aðstæður hindra það að mati ráðuneytisins að íbúar hins fámenna sveitarfélags geti myndað félagslega heild með íbúum nágrannasveitarfélags.

Í 89. gr. laganna er fjallað um skyldubundina sameiningu sveitarfélaga en þar segir:

- Þegar skylt er að sameina sveitarfélag öðru sveitarfélagi, sbr. 2. mgr. 6. gr., skal ráðuneytið skipa nefnd er í sitji tveir menn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tvo menn samkvæmt tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Þá skipar ráðuneytið formann nefndarinnar án tilnefningar. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.
- Nefndin skal gera tillögu um hverra kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.
- Þegar tillaga nefndarinnar liggur fyrir skal ráðuneytið fara þess á leit við viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög að þau tilnefni til viðbótar fulltrúa í nefndina þannig að hvort eða hvert sveitarfélag eigi þar tvo fulltrúa. Nú berst ráðuneytinu eigi tilnefning í nefndina innan tilskilins frests og skal þá ráðuneytið skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar.
- Nefndin skal síðan gera tillögu til viðkomandi sveitarstjórna um það hvernig að sameiningu sveitarfélaganna skuli staðið.
- Sé um fleiri en eina tillögu að ræða getur ráðuneytið ákveðið að láta fara almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa viðkomandi sveitarfélaga um tillögurnar.
- Ráðuneytið skal óska eftir umsögn viðkomandi sveitarstjórna um sameiningarmálið en síðan ákveður ráðuneytið hvernig að sameiningu sveitarfélaganna skuli staðið.
- Heimilt er ráðuneytinu að fresta sameiningu sveitarfélaga þar sem svo stendur á sem segir í 3. mgr. 6. gr.

Að öðru leyti er fjallað um möguleika á sameiningu sveitarfélaga á frjálsum grundvelli.

Núgildandi sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

Á árinu 2009 samþykkti þáverandi ríkisstjórn að leggja fram frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, sem meðal annars innihélt ákvæði þess efnis að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga yrði framvegis 1.000 í stað 50. Í greinargerð með frumvarpinu var meðal annars vísað til könnunar sem fyrirtækið Stjórnsýsluráðgjöf gerði meðal sveitarstjórnarmanna og alþingismanna. Í niðurstöðum könnunarinnar kom fram að flestir, eða 44% þeirra sem voru hlyntir því að hækka lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, nefndu töluna 1.000 þegar þeir voru spurðir að því hver lágmarksíbúafjöldinn ætti að vera að þeirra mati.⁵ Frumvarp þetta fékk þó ekki efnislega meðferð á Alþingi og tók þessi breytingatillaga því ekki gildi. Árið 2010 tók svo nýr ráðherra við málaflokknum sem tók allt aðra afstöðu í málinu og lagði áherslu á frjálssar íbúakosningar varðandi sameiningar sveitarfélaga og að styrkja grundvöll fyrir samvinnu sveitarfélaga.⁶ Í kjölfarið var ákvæði um þvingaða sameiningu vegna lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga tekið út úr svstj. og einvörðungu fjallað um sameiningu sveitarfélaga á frjálsum grundvelli, sbr. XII. kafli laganna. Í IX. kafla laganna er að finna ítarleg ákvæði um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Í athugasemdum við frumvarpið segir:

„Verkefni sveitarfélaga eru fjölbreytt. Sveitarfélögin sjálf eru einnig mjög fjölbreytt að gerð og stærð. Stækkun sveitarfélaga, eða sameiningar, minnka ekki þörf sveitarfélaganna fyrir samstarf. Þörfin að því leyti ræðst fremur af verkefnum sem

⁵ https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/sveitarefling09/frumvbrsveitarst_loq.pdf

⁶ „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“, skýrsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 2017, bls. 9-10.

sveitarfélögunum eru falin. Dæmi um málaflokk sem gæti jafnvel orðið tiltölulega stórum sveitarfélögum mjög erfiður er málefni fatlaðra. Þegar lítið er til þeirra möguleika til hagræðingar sem geta falist í samstarfi sveitarfélaga virðist ljóst að enn um sinn sé mikil þörf á því að sveitarfélögin hafi heimildir til samvinnu hvað sem líður stærð sveitarfélaganna.

[...]

hér á landi hefur lengi verið sterk hefð fyrir samstarfi sveitarfélaga ekki síst frá þeim tíma að sýslunefndir voru lagðar niður. Samvinna sveitarfélaga hefur bæði kosti og galla. Samstarf sveitarfélaga hefur þá kosti að á grundvelli hennar geta sveitarfélögin leyst úr verkefnum á hagkvæmari hátt en annars væri. Sveitarfélögum kann jafnvel að vera bein nauðsyn á samstarfi, t.d. vegna smæðar. Smæð sveitarfélaga er þó langt í frá ávallt ástæðan fyrir því að þau telja eðlilegt og hagkvæmt að reka tiltekna þjónustu eða verkefni í samstarfi við önnur sveitarfélög. Hér má t.d. nefna samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur á brunavörnum og almenningssamgöngum. Með samvinnu eða samstarfi er þannig betur hægt að stuðla að almannahag en ef sveitarfélög skipuleggja þjónustu sína og verkefni alfarið á staðbundnum forsendum.“

III.3 Umfjöllun fræðimanna um þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar varðandi sameiningu sveitarfélaga.

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hljóðar svo: „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Ákvæðið er að finna í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Ákvæðið hefur að stofni til verið í stjórnarskránni frá 1874. Greinin er hliðstæð 96. gr. dönsku stjórnarskrárinnar (d. Grundloven) frá 1849 en það ákvæði er hliðstætt 31. gr. belgisku stjórnarskrárinnar frá 1831. Stjórnarskrárbundin staða sveitarfélaga á rætur að rekja til frelsis- og lýðræðishugmynda sem komu fram í Evrópu við lok 18. aldar og í upphafi 19. aldar. Markmið dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 var að taka upp hugmyndafræði frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar um að ríkisvaldið ætti upptök sín hjá þjóðinni, jafnfrétti allra fyrir lögunum og takmörkuð ríkisafskipti.

Fræðimenn eru almennt sammála um að ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar leggi stjórnskipulegan grundvöll að tilvist sveitarfélaga en að frekari þýðing ákvæðisins sé nokkuð óljós. Eftirfarandi er samantekt um umfjallanir nokkurra fræðimanna um þetta efni.

Bjarni Benediktsson taldi að ákvæðið fæli í sér vísbendingu um að íbúar sveitarfélaga eigi sjálfir að hafa rétt til að stjórna vissum staðbundnum málum. Fyrirmæli stjórnarskrárinnar væru það óákveðin að hæpið væri að þeirra vegna yrðu nokkur tiltekin lagafyrirmæli talin ógild. Þó væri ljóst að ef sveitarfélög væru alveg afnumin eða sjálfstjórn þeirra felld niður með öllu væri brotið gegn stjórnarskránni. Að þessu gættu væri almenna löggjafanum heimilt að breyta sveitarfélagsskipan landsins.

Ólafur Jóhannesson telur að ákvæðið tryggi tilvist sveitarfélaga, ákveðna sjálfstjórn þeirra og tiltekin verkefni. Sjálfstjórnarréttur felist í því að sveitarstjórn, sem kjörin er af íbúum sveitarfélagsins, fer með stjórn þess. Almenni löggjafinn hefur vald til að kveða á um skipan sveitarstjórnarmála, skiptingu landsins í sveitarfélög og verkefni þeirra.

Jóhann Tómas Árnason telur ákvæðið tryggja vissa sjálfstjórn, og er inntak sjálfstjórnar lýðræðislegur réttur íbúa sveitarfélaga til að kjósa stjórn sveitarfélagsins. Sjálfstjórn sveitarfélaga er bundin við afmarkað landsvæði sveitarfélagsins. Löggjafarvaldið getur ekki falið sveitarfélögum heimild til ákvarðanatöku um stjórnun annarra sveitarfélaga.

Að mati *Trausta Fannars Valssonar* gerir ákvæðið ráð fyrir tilvist sveitarfélaga og að þau séu a.m.k. fleiri en eitt. Sú niðurstaða leiði í raun einnig af eðli sveitarfélaga sem staðbundinna stjórnvalda. Þá hafi almennt hafi verið gengið út frá því í réttarframkvæmd að löggjafinn geti einhliða tekið ákvarðanir um staðarmörk

sveitarfélaga sem og fjölda þeirra. Hann geti einnig ákveðið að bæta við nýjum tegundum sveitarfélaga. Þá felist í mannréttindabætti ákvæðisins að stjórn sveitarfélaga sé í höndum lýðræðislegra kjörinna sveitarstjórna sem íbúar sveitarfélags hafi rétt á að kjósa. Þannig megi tryggja rétt íbúa sveitarfélaga til að kjósa eigin stjórnvöld í málefnum sínum.

Ólafur Jóhannesson og Gunnar G. Schram komast svo að orði að „[í] fyrsta lagi er ákvæðið stefnuyfirlýsing stjórnarskrárgjafans um tilvist sveitarfélaga á Íslandi, sem jafnframt tryggir stigskiptingu framkvæmdavaldsins í ríki og sveitarfélög. Þar með er tilvist sveitarfélaga stjórnarskrártryggð, og verða þau því ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. Hins vegar tryggir ákvæðið hvorki að sveitarfélög né sveitarstjórnir skuli vera þau sömu og þegar stjórnarskrárákvæðið var upphaflega sett. Þá er ekki hægt að álykta út frá orðalagi ákvæðisins um fjölda eða stærð sveitarfélaga í landinu.“⁷

Björg Thorarensen telur að grunnhugsunin að baki tilvist sveitarfélaga byggist á sjónarmiðum um lýðræði þar sem reynt er að færa ákvörðunarvald nær borgurunum sjálfum eða lýðræðislega kjörnum fulltrúum þeirra. Skipulag sveitarfélaga gerir ráð fyrir að borgararnir geti haft meiri áhrif á næsta umhverfi sitt og stjórn málefna sem tengjast daglegu lífi í þjónustu frá því opinbera. Má þar nefna samgöngur, rekstur grunnskóla o.fl. Verkefni sveitafélaga ráðast þó af gildandi lögum á hverjum tíma.⁸

III.4 Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Þann 1. júlí 1991 fullgilti Ísland Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga, frá 15. október 1985, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7/1991, og er því bundið af sáttmálanum að þjóðarétti.⁹

Í sáttmálanum er sjálfstjórn sveitarfélaga lýst þannig hún gefi til kynna rétt og getu sveitarstjórna til að stjórna og annast lögum samkvæmt verulegan hluta opinberra mála í eigin ábyrgð og íbúum sveitarfélagsins til hagsbóta. Þessi réttur skuli vera í höndum stjórnar, sem sé skipuð fulltrúum kjörnum í frjálsum og leynilegum kosningum á grundvelli jafns og almenns kosningaréttar, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. sáttmálans.

Í umræddum sáttmála er að finna umfjöllun um hvernig málsmeðferð skuli háttað þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga, en 5. gr. sáttmálans hljóðar á þessa leið í íslenski þýðingu: „Ekki skal gera breytingar á staðarmörkum sveitarfélaga án þess að leita fyrst álits viðkomandi sveitarfélaga svo sem með almennri atkvæðagreiðslu þar sem lög leyfa.“ Frekari skýringu á ákvæðinu er að finna í greinargerð sáttmálans, en umfjöllunin er á þessa leið í íslenski 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 geta mögulega verið rétt leið fyrir slíkt samráð en í mörgum löndum er engum lagaákvæðum fyrir að fara um slíkar atkvæðagreiðslur. Þegar sett lög mæla ekki fyrir um skyldu til að halda íbúakosningar má viðhafa samráð í öðru formi.“

⁷ Stjórnskipun Íslands, bls. 384.

⁸ Sjá umfjöllun í grein Trausta Fannars Valssonar: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, 2000, 53 (2), bls. 143-189.

⁹ Sjá sáttmálann hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-bygdamal/sveitarstjornarmal/erlent-samstarf-evropusattmali-um-sjalfstjorn-sveitarfelaga/>

Í áðurnefndri umfjöllun Trausta Fannars Valssonar, sem kom út áður en svstjl. tóku gildi, þar sem fjallað er um stöðu sáttmálans að íslenskum rétti segir að óhætt sé að fullyrða að umræddur sáttmáli hafi ekki haft mikil áhrif á íslenska löggjöf eða umræður um stöðu sveitarfélaga að lögum eða samkvæmt stjórnarskrá. Væntanleg skýring þess sé sú að íslensk löggjöf virðist í grundvallaratriðum fullnægja þeim lágmarksskilyrðum sem sáttmálinn gerir ráð fyrir að fullnægt skuli vegna sjálfstjórnar staðbundinna stjórnvalda.

Í gildandi svstjl. var í fyrsta sinn fjallað um sáttmálann í lögnum, sbr. 4. tölul. 3. gr. svstjl. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að svstjl. er einnig vísað til sáttmálans á mörgum stöðum þar sem rökstutt er að þær leiðir sem voru farnar í frumvarpinu samræmist ákvæðum hans.

Í tillögunni og frumvarpinu kemur fram að sáttmálinn hafi verið hafður að leiðarljósi við stefnumótunavinnu. Þar er greint frá því að eftirlitsaðili með framfylgd sáttmálans telji nauðsynlegt að styrkja sveitarstjórnarstigið með sameiningum og bæta við ákvæðum um lágmarksíbúafjölda. Erfitt sé fyrir fámenn sveitarfélög að veita íbúum viðunandi þjónustu.

Það kann að vera að umfjöllun Trausta Fannars Valssonar hvað sáttmálann varðar sé úrelt þar sem löggjafinn hafi það í auknum mæli að leiðarljósi að uppfylla lágmarkskröfur hans. Hinu er ósvarað, þ.e. hvort kröfur sáttmálans séu vægari eða þær sömu og felast í ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til kafla III.2 um réttarsögulega þróun ákvæða um skyldubundna sameiningu sveitarfélaga má halda fram að kröfur 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kunni að ganga lengra en sáttmálinn.

III.5 Norðurlöndin.

Í tillögunni og frumvarpinu kemur fram að horft hafi verið til Norðurlandanna við vinnuna. Þar hafi þróunin verið í þá átt að styrkja sveitarfélög með sameiningum.

Dönsk stjórnvöld tóku á árunum 2004-2005 ákvörðun um að lágmarksfjöldi íbúa sveitarfélaga skuli vera 20 þúsund með tilliti til landfræðilegra þátta og gerðu þeim sem ekki uppfylltu þetta íbúalágmark að sameinast nágrannasveitarfélögum innan tiltekins tímaramma.¹⁰ Gengið hefur verið út frá því í dönskum rétti að ekki þurfi samþykki íbúa sveitarfélaga fyrir sameiningu.

Í stjórnarskrá Noregs er ekki að finna ákvæði um sveitarfélög. Þar í landi hefur verið unnið skipulega að umfangsmiklum breytingum á sveitarstjórnarstiginu undir forystu ríkisvaldsins, sem meðal annars lúta að sameiningu og þar með fækkun sveitarfélaga. Þessu verkefni lauk með þingsályktun sem Stórþingið samþykkti í júní 2014 þar sem sveitarfélögum og fylkjum var gert að hefja undirbúning að sameiningu þar sem settir voru niður áfangar og tímafrestir.

III.6 Niðurstöður

Með tilliti til umfjöllunarinnar að framan, ekki síst um skoðanir fræðimanna á þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, verður að telja að kveða megi á um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í lögum þannig að sveitarfélögum sem ekki uppfylli lágmarkið sé gert að sameinast öðrum án undangenginna íbúakosninga ef leitað er álits sveitarfélaga áður. Réttarfarsleg þróun

¹⁰ [https://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2004/Strukturaftale.ashx](https://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~/media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2004/Strukturaftale.ashx), sjá bls. 5-33, einkum bls. 10-13.

sveitarstjórnarlaga á Íslandi sýnir einnig að fordæmi eru fyrir slíkri lagasetningu, þó í mun vægari mynd en núverandi áform gera ráð fyrir. Þá má finna fyrirmyndir fyrir slíku á hinum Norðurlöndunum.

Það kann að vera tækt að reyna að halda fram að lágmarksíbúatala sem lögð er til grundvallar í frumvarpinu sé of há og fari því gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þar kann einnig að hafa áhrif að einvörðungu sé hægt að veita tímabundna undanþágu frá skyldu sveitarfélaga til að sameinast öðru/öðrum. Telja verður varhugavert að ganga of langt í að þvinga fram fækkun sveitarfélaga þannig að tilvist sveitarfélaga og staða þeirra sem staðbundinna eininga með stjórn sem íbúar kjósa sé markleysa.

Þá kann einnig að vera tækt að halda fram að nefnd lágmarksíbúatala sem lögð er til grundvallar í frumvarpinu hafi ekki verið rannsökuð sem viðmið með fullnægjandi hætti og það brjóti gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar. Taka má undir með frumvarpshöfundum að erfitt sé ákvarða ákveðna tölu sem heppilega lágmarksstærð sveitarfélaga til þess að þau geti talist sjálfbær. Sum sveitarfélög geta verið vel í stakk búin til þess að sinna sínum lögbundnu verkefnum þrátt fyrir að vera fámenn, á meðan önnur og jafnvel fjölmennari geta átt erfiðara um vik. Þá skal einnig nefnt að í nágildandi svstjl. frá 2011 voru þvingandi ákvæði áðurgildandi laga um lágmarksíbúafjölda og sameiningu sveitarfélaga tekin út og í stað þess kveðið á um aukna samvinnu milli sveitarfélaga. Hugsanlega hefði frumvarpið mátt innihalda ítarlegan rökstuðning hvað þetta varðar, bæði fyrir því hvers vegna horfið er frá fremur nýlegum ákvæðum svstjl. og hvað liggur að baki þeirri ákvörðun að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 1.000 íbúar.

Einnig er bent á að löggjafinn hefur rúmt svigrúm til að ákvarða markmið löggjafar en markmið hans með fækkun sveitarfélaga til að tryggja sjálfbærni þeirra er vanreifað. Það er því óvíst hvort sú leið sem er farin í frumvarpinu sé til þess fallin að ná markmiðinu um sjálfbærni.

Dómstólar eiga væntanlega lokaorðið um hvort ákvæði frumvarpsins um þvingaða sameiningu sveitarfélaga gangi gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar.

IV. Er óheimilt að nýta tekjur Jöfnunarsjóðs til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga?

IV.1 Þýðing 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar varðandi tekjustofna sveitarfélaga.

Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Ákvæðið ber að skilja á þann veg að það takmarki framsal löggjafans á valdi til að taka ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga og heimili sveitarfélögum að ákveða álagningarhlutfall innan lögákveðinna marka.

IV.2 Ákvæði um úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði vegna sameiningar sveitarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 4/1995 er hlutverk Jöfnunarsjóðs að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Í 11. gr. laga nr. 4/1995 segir að sérstökum framlögum skuli úthlutað til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Ákvæði þetta var að finna í upprunalegu lögnum um tekjustofna

sveitarfélaga nr. 91/1989 sem voru þá í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 og hefur orðalag þess tekið breytingum í gegnum tíðina. Ákvæðið var að finna í a-lið 1. mgr. 12. gr. núgildandi laga nr. 4/1995 en er nú að finna í a-lið 3. gr. nýsamþykkt laga nr. 157/2019 um breytingu á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga og hljóðar svo:

„Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, svo sem með þátttöku í eðlilegum kostnaði við undirbúning sameiningar, kynningu á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga setur vinnureglur sem staðfestar skulu af ráðherra þar sem fram komi viðmiðunarfjárhæðir þessara framlaga. Einnig er heimilt að veita aðstoð með óskertum tekjujöfnunar- og útgjaldaframlögum á því ári þegar sameiningin tekur gildi og með sérstöku framlagi í fjögur ár sem nemur þeirri skerðingu sem kann að verða á tekjujöfnunar- og útgjaldaframlögum í kjölfar sameiningar. Þá er heimilt að veita sérstök framlög í allt að sjö ár til að jafna skuldastöðu sveitarfélaga vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar, til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu og til að rétta stöðu sveitarfélaga þar sem fjölgun íbúa hefur verið undir árlegri meðalfjölgun íbúa í sveitarfélögum á landsvísu. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 18. gr., m.a. um forsendur og útreikning framlaga.“

Með tilliti til hlutverks sjóðsins verður að telja að það fari ekki gegn hlutverki sjóðsins að veita framlög vegna sameiningar sveitarfélaga enda ekki um nýmæli að ræða enda kallar sameining sveitarfélaga á útgjöld sem sjóðurinn jafnar út.

IV.3 Heimild til að halda eftir fjármunum til að greiða fyrir sameiningu.

Í frumvarpi til laga nr. 157/2019 sem breyttu lögum nr. 4/1995 var lagt til að það ákvæði sem er nú að finna í 12. gr. frumvarpsins yrði samþykkt:

„Jöfnunarsjóði sveitarfélaga *er heimilt* að halda eftir allt að 1.000 millj. kr. af tekjum sjóðsins á hverju ári á tímabilinu 2020–2035 skv. a-lið, utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks, b-lið og d-lið 8. gr. a laganna, til að mæta greiðslu á sérstöku framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna.“
[áherslubl. undirritaðra]

Í nefndaráli meirihluta kemur fram að umsagnir hafi borist frá sveitarfélögum en af þeim megi ráða að andstaða sé við þær útfærslur sem lagðar eru til á fjármögnun sérstakra framlaga í tengslum við sameiningar sveitarfélaga. Meirihlutinn telur því að þær tillögur sem lagðar eru fram í bráðabirgðaákvæðinu þarfnist meiri umfjöllunar. Með hliðsjón af því telur meirihlutinn rétt að vísa þeim atriðum sem lögð eru til með bráðabirgðaákvæðinu til ríkisstjórnarinnar til frekari umræðu milli ríkis og sveitarfélaga með það að markmiði að um þessi atriði geti náðst samstaða svo að hægt verði að leggja þau fram á ný í frumvarpi. Meirihlutinn leggur því til að ákvæðið falli brott.

Verður að telja að það brjóti ekki gegn 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og lögbundins hlutverks Jöfnunarsjóðs að halda eftir fjármunum vegna framlaga til sveitarfélaga í tilefni sameiningar þeirra. Tekjustofnar sveitarfélaga eru einvörðungu *úthlutað* framlög úr Jöfnunarsjóði, sbr. lög nr. 157/2019 um breytingu á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Sveitarfélög geta ekki ákveðið hve miklir fjármunir komi til úthlutunar úr Jöfnunarsjóði en verði ákvæði þetta að lögum lækkar væntanlega heildarþotturinn að undanskildum framlögum til málefna fatlaðs fólks.

Á hinn bóginn verður að telja óeðlilegt að kveða á um að Jöfnunarsjóði sé „heimilt“ að halda eftir fjármunum vegna sameiningar sveitarfélaga. Verður að telja að löggjafinn þurfi að kveða á um með skýrum hætti að Jöfnunarsjóði beri að gera það. Það er þó eftir sem áður vafasamt að sveitarfélög geti látið á þetta atriði reyna með sambærilegum hætti og gert var í dómi Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 í ljósi þess að einvörðungu úthlutað framlög teljast til tekjustofna

sveitarfélaga og lúta þar með kröfum 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar en ekki öll framlög úr Jöfnunarsjóði. Slíkt væri hugsanlega tækt ef sveitarfélag gæti sýnt fram á að það ætti að fá úthlutað tilteknu framlagi en að heimildin til að halda eftir fjármununum vegna sameiningar hafi verið nýtt og hafi gert það að verkum að framlagið var afnumið.

V. Samantekt.

Í II. kafla minnisblaðs þessa var fjallað um drög að frumvarpi til breytingar á svstjl. og lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem lögð hafa verið fram. Í frumvarpinu er mælt fyrir um að ráðherra geti þvingað sveitarfélög til að sameinast þegar íbúafjöldi þeirra hefur verið undir 1.000 íbúum í þrjú ár. Hægt sé að veita tímabundna undanþágu frá skyldu til sameiningar. Til að greiða fyrir sameiningunni skuli nýttar tekjur úr Jöfnunarsjóði. Við mótnun frumvarpsins var litið til þess að fordæmi væru fyrir því að kveða á um lágmarksfjölda sveitarfélaga í lögum og að slík skipan gangi ekki gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig sé fyrirkomulagið í samræmi við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem Ísland hefur fullgilt þar sem íbúakosning er ekki skilyrði sameiningar. Þá sé það í samræmi við framkvæmd á hinum Norðurlöndunum.

Skorradalshreppur hefur gert athugasemdir við framangreint fyrirkomulag og telur að með því að kveða á um skyldu til sameiningar sé farið gegn sjálfsákvörðunarrétti íbúa sveitarfélaga sem verndaður er í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá feli það í sér lögbrot að nota tekjur Jöfnunarsjóðs til að greiða fyrir sameiningu.

Í III. kafla minnisblaðsins var tekið til skoðunar hvort ákvæði sem þvinga sveitarfélög til að sameinast séu í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í því samhengi var réttafarsleg þróun löggjafar þar sem kveðið er á um sameiningu sveitarfélaga könnuð. Könnunin leiddi í ljós að fyrirmæli um lágmarksíbúafjölda voru fyrst innleidd í lög með sveitarstjórnarlögum nr. 58/1961. Þar var kveðið á um að sveitarfélög sem hefðu haft færri en 100 íbúa í 5 ár þyrftu að sameinast öðrum sveitarfélögum. Í sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 var kveðið á um að sveitarfélög með færri en 50 íbúa í þrjú ár þyrftu að sameinast öðrum sveitarfélögum en þó væri hægt að gera undanþágu frá því. Sama viðmið kom fram í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. Í núgildandi sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 voru fyrirmæli um lágmarksíbúafjölda fjarlægð og í stað þess fjallað ítarlega um samvinnu sveitarfélaga.

Því næst var tekin saman umfjöllun fræðimanna um þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Virðast þeir almennt sammála um að með ákvæðinu sé tilvist sveitarfélaga sem staðbundnar stjórnsýslueiningar tryggð. Þá sé inntak mannréttindahluta ákvæðisins það að íbúar hafi rétt til að kjósa stjórn sveitarfélags í frjálsum kosningum. Almenni löggjafinn geti ákveðið einhliða staðarmörk sveitarfélaga og fjölda þeirra en það séu þó takmörk á því með tilliti til eðlis sveitarfélaga sem staðbundinna eininga hversu langt má ganga í þeim efnum.

Í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem ber að virða, sbr. til hliðsjónar 4. tl. 3. gr. svstjl., er ekki gerð krafa um frjálsar íbúakosningar þegar tekin er ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga. Þess skal þó getið að óvíst er hvort 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar gangi lengra í þeim efnum en sáttmálinn.

Á Norðurlöndunum, svo sem í Danmörku og Noregi, hafa stjórnvöld tekið ákvarðanir um sameiningu sveitarfélaga, m.a. með tilliti til lágmarksíbúafjölda. Í þeim löndum hefur ríkið gefið sveitarfélögum svigrúm til að sameinast innan tiltekins tímafrests.

Með tilliti til umfjöllunar fræðimanna um þýðingu 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar verður að telja að kveða megi á um lágmarksíbúafjölda í lögum. Á hinn bóginn megi ekki ganga of langt í þeim efnum þannig að tilvist sveitarfélaga og staða þeirra sem staðbundinna eininga með stjórn sem íbúar kjósa sé markleysa. Vanda þurfi sérstaklega til allrar lagasetningar í tengslum við stjórnarskrárbundið sjálfstæði sveitarfélaganna.

Í V. kafla minnisblaðsins var tekið til skoðunar hvort heimilt væri að nýta tekjur Jöfnunarsjóðs til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Telja verður að það gangi ekki gegn hlutverki Jöfnunarsjóðs að nýta tekjur hans til þess að greiða framlög vegna sameiningar sveitarfélaga. Í bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu er nýmæli þar sem kveðið á um að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sé heimilt að halda eftir tilteknum fjármunum sem sjóðurinn fær úthlutað til þess að eiga fyrir framlögum vegna sameiningar þar sem þau kunni að aukast verði frumvarpið að lögum. Að mati undirritaðra hefði með vísan til krafna 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar verið eðlilegra að löggjafinn myndi mæla fyrir um fortakslausa skyldu sjóðsins að halda efir framlögum. Í nýsamþykktum lögum nr. 157/2019 sem breyttu lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er mælt fyrir um að einvörðungu úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist til tekjustofna sveitarfélaga. Með vísan til þessa verður að telja vafasamt að sveitarfélög geti látið á það reyna hvort bráðabirgðaákvæðið brjóti gegn 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar með sambærilegum hætti og gert var í dómi Hæsatréttar í máli nr. 34/2018.

VI. Framhaldið.

Athugasemdir hafa verið gerðar við frumvarpið af hálfu Skorradalshrepps. Í framhaldinu er mikilvægt að fylgjast með hvaða breytingum frumvarpið kann að taka við málsmeðferð Alþingis. Verði frumvarpið að lögum óbreytt er réttmætt að skoða hvort of langt sé gengið, þannig að brotið sé gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í slíku máli yrði að öllu óbreyttu annars vegar haldið fram að viðmið um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum og að ekki sé tækt að veita nema tímabundna undanþágu frá skyldu til sameiningar gangi gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga og hins vegar að viðmiðið fari gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar með vísan til þess að hvergi er rökstutt hvers vegna umræddur lágmarksíbúafjöldi er lagður til grundvallar og hvernig þeim fjölda sé ætlað að ná markmiðum frumvarpsins um sjálfbærni sveitarfélaga. Í þeim efnum hefðu dómstólar lokaorðið en bent er á að ekki hefur reynt á þetta álitaefni áður.

Mikilvægt er þó að halda til haga að svigrúm löggjafans er ávallt rúmt til að setja lög og skilgreina markmið og leiðir til að ná þeim markmiðum. Af umfjöllun fræðimanna um inntak 78. gr. stjórnarskrárinnar verður einnig ráðið að löggjafinn kunni að geta gengið nokkuð langt við skilgreiningu á fjölda sveitarfélaga og hefur gert það á öðrum Norðurlöndum. Hins vegar þarf eðlilega að vanda til slíkrar lagasetningar, þar sem stigið er inn á svið sem nýtur sérstakrar verndar og stöðu samkvæmt stjórnarskránni. Ekki er hægt að segja til um hver niðurstaða slíks máls yrði en verði frumvarpið samþykkt óbreytt yrði áhugavert út frá lögfræðilegu sjónarhorni að láta reyna á gildi slíkrar lagasetningar.

Við erum að sjálfsgöðu fús til að veita frekari upplýsingar og skýringar, ef eftir því verður leitað, sem og veita sveitarfélaginu frekari aðstoð vegna málsins.

LEX
ÓS/KS

Til að vinna að eflingu og stækkun sveitarfélaga verði eftirfarandi ákvæði sett í lög í stað ákvæðis um 250/1000 íbúa lágmarksfjölda:

Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum og eigi síðar en 6 mánuðum eftir þær, skal sveitarstjórn taka til umræðu og meta hvort ástæða sé til að sveitarfélagið sameinist öðru eða öðrum sveitarfélögum.

Almenn umræða:

Þegar sveitarstjórn metur hvort horfa beri til sameiningar við önnur sveitarfélög, skal meðal annars horft til;

- Fjárhaagslegra bátta, t.d. hvort vafi leiki á um rekstrarhæfi og sjálfbærni sveitarfélagsins til lengri tíma.
- Þjónustu, þar með talið hvort íbúar sveitarfélagsins njóti eða geti notið þeirra þjónustu sem þeim ber samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, þar með talið vegna samstarfssamninga sveitarfélaga um afmörkuð verkefni.
- Félaagslegra bátta, t.d. hvort sveitarfélagið sé hæfileg samfélagsleg eining.
- Annarra bátta sem sveitarstjórn kann að telja mikilvæga, t.d. samstarf við önnur sveitarfélög, íbúapróun og landfræðilegar aðstæður.

Sé það mat sveitarstjórnar að rétt sé að skoða sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög hefst **viðræðuferill**. Sveitarstjórn skal kynna niðurstöðu **almennrar umræðu** fyrir íbúum, að lágmarki með bókun í fundargerð sem birt er á heimasíðu sveitarfélagsins.

Nú hefur sveitarstjórn metið það svo eftir **almenna umræðu** að eigi sé þörf fyrir sameiningu. Íbúar geta þá óskað eftir því með undirskriftum að lágmarki 15% kosningabærra manna m.v. síðustu sveitarstjórnarkosningar, að sameiningarkostir verðir metnir og boðað til íbúakosningar um þá. Er þá sveitarstjórn skylt að verða við þeim óskum og hefja **viðræðuferil**, enda verði því við komið innan kjörtímabilsins.

Sértæk umræða:

Ef tveir eða fleiri af eftirtöldum þáttum eiga við, þegar horft er til síðustu fjögurra ára, skal sveitarstjórn hafa **sértæka umræðu**. Sveitarstjórn skal þá leitast við að greina orsakir fyrir slæmri þróun, rýna í horfur til næstu ára og meta hvort meiri líkur séu á farsælli þróun með sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög. Sérstaklega skal metið hvort þróunin er umtalsverð og viðvarandi, hvort um sérstakar ástæður er að ræða sem sér fyrir endann á, eða óveruleg frávik sem í engu ógni framtíð sveitarfélagsins.

Þættirnir eru:

1. Sveitarfélagið hefur ekki náð að standast fjárhagsleg viðmið í lögum, s.s. um skuldaviðmið og/eða jafnvægisreglu.
2. Skuldahlutfall er hátt miðað við sambærileg sveitarfélög og hefur farið hækkandi.
3. Íbúatala hefur farið lækkandi.
4. Framlög Jöfnunarsjóðs sem hlutfall af tekjum eru há miðað við sambærileg sveitarfélög og hafa farið hækkandi.

Ákveði sveitarstjórn eftir **sértæka umræðu** að ekki sé ástæða til að hefja **viðræðuferil** um sameiningu, skal hún rökstyðja það álit sitt og senda til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Ráðuneytið fer yfir mat sveitarstjórnar og getur eftir atvikum gefið álit sitt og sent sveitarstjórn. Telji ráðuneytið ástæðu til að fylgja málinu frekar eftir, færast það á borð eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og vinnur nefndin þá að því eftirleiðis í samræmi við hlutverk sitt og starfsreglur.

Sveitarstjórn skal kynna íbúum sínar ákvarðanir og rökstuðning eftir **sértæka umræðu**, að lágmarki sem bókun í fundargerð sem birt er á heimasíðu sveitarfélagsins. Einnig skal kynna íbúum álit ráðuneytis með fullnægjandi hætti, ef við á, t.d. á heimasíðu sveitarfélagsins.

Nú hefur sveitarstjórn metið það svo eftir **sértæka umræðu** að eigi sé þörf fyrir sameiningu. Íbúar geta þá óskað eftir því með undirskriftum að lágmarki 10% kosningabærra manna m.v. síðustu sveitarstjórnarkosningar, að sameiningarkostir verðir metnir og boðað til íbúakosningar um þá. Er þá sveitarstjórn skylt að verða við þeim óskum og hefja **viðræðuferil**, enda verði því við komið innan kjörtímabilsins.

Viðræðuferill:

Sé það mat sveitarstjórnar eða vilji nægjanlegs hlutfalls íbúa með undirskriftum sínum, að rétt sé að skoða sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög, skal sveitarstjórn (láta) stilla upp valkostum, einum eða fleiri, um sameiningu auk valkosta um að hafna tillögu um sameiningu. Valkostina skal leggja fyrir í íbúakosningu að undangenginni kynningu. Samþykki íbúar einn eða fleiri sameiningarkosti með einföldum meirihluta skal sveitarstjórn án tafar leita eftir afstöðu hlutaðeigandi sveitarfélags/sveitarfélaga til viðræðna. Hafni íbúar þeim sameiningarkostum sem sveitarstjórn leggur fyrir verður ekki lengra gengið að sinni.

Nú óskar sveitarfélag eftir sameiningarviðræðum við annað eða önnur sveitarfélög að undangenginni íbúakosningu. Skal (skulu) þá hlutaðeigandi sveitarstjórn(ir) án tafar efna til kynningar og íbúakosningar um að ganga til þeirra viðræðna eða hafna viðræðum. Samþykki íbúar að ganga til viðræðna um sameiningu hefja sveitarstjórnirnar það ferli sbr. XII kafla sveitarstjórnarlaga. Hafni íbúar sveitarfélags því að ganga til viðræðna verður ekki lengra gengið að sinni í því sveitarfélagi.

Sveitarstjórnir geta haft samráð sín á milli við umræður og undirbúning viðræðna þannig að hægt sé að hafa íbúakosningu í fleiri en einu sveitarfélagi á sama tíma.

Heimilt er að láta kosningar um ofangreinda valkosti fara fram með rafrænum hætti.

Þegar sveitarfélög, tvö eða fleiri, hafa ákveðið að ganga til sameiningarviðræðna fer ferlið eftir ákvæðum XII kafla sveitarstjórnarlaga og lýkur með kosningum íbúa. Íbúar skulu jafnan vel upplýstir um þá vinnu sem fram fer og þeim gefinn kostur á að hafa áhrif á gang mála t.d. með íbúabingum og/eða rafrænum viðhorfskönnunum.

Sveitarfélög sem leggja í viðræðuferil geta sótt um styrk til þeirrar vinnu til ráðuneytis/Jöfnunarsjóðs. Styrkur getur verið í formi fjármuna og/eða sérfræðiráðgjafar. Ráðuneytinu ber sérstaklega að aðstoða sveitarfélög ef **viðræðuferill** fer af stað eftir **sértæka umræðu** og eftir atvikum álitsgjöf ráðuneytisins, hvort heldur er með fjárstyrk eða sérfræðiráðgjöf.

Greinargerð með tillögunni:

Í stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem Alþingi hefur samþykkt, er áhersla á stækkun og eflingu sveitarfélaga, sem og sjálfbærni þeirra. Sjálfstjórnarréttur og lýðræði eru meginstef áætlunarinnar og fer ofangreind tillaga mjög vel saman við þessar hugmyndir allar, sem og áherslu sem lögð er þar á virkt íbúalýðræði.

Tillagan á sér fordæmi í skipulagslögum, 35. gr. laganna sem hefst þannig: „Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulagið.“ Útfærsla er þó heldur viðameiri í þessari tillögu.

Einnig hefur tillagan beinar tilvísanir í sveitarstjórnarlög, allt frá fjármálaviðmiðum í VII. og VIII. Kafla, til sameiningarmála í XII. kafla laganna.

Tillaga þessi er þannig í góðu samhengi við það lagaumhverfi sem fyrir er, auk þess að fylgja í meginatriðum þeirri stefnu um eflingu sveitarfélaga sem samþykkt hefur verið.

Með **almennri umræðu** er tryggt að sveitarstjórnir skoði með reglubundnum hætti hvort rétt sé að láta reyna á sameiningar sveitarfélaga, en jafnframt eru grunnildin um sjálfstjórnarrétt, lýðræði og íbúalýðræði virt til fulls. 15% kosningabærra íbúa geta knúið sveitarstjórn til aðgerða telji þeir ástæðu til.

Með **sértækri umræðu** er horft til 4ra ára, þ.e. liðins kjörtímabils. Horft er til fjárhagslegra viðmiða í lögum en einnig þátta sem ætla má að varði leiðina í átt frá sjálfbærni sveitarfélaga. Telji sveitarstjórn ekki ástæðu til að leita eftir viðræðum um sameiningu skal hún senda ráðuneyti sveitarstjórnarmála rökstuðning sinn. Ráðuneytið gefur álit sitt á honum eftir atvikum. Íbúar hafa endanlegt vald, þeim ber að kynna rök sveitarstjórnar og einnig álit ráðuneytisins, berist það. Aðeins 10% íbúa þarf nú til að knýja fram viðræðuferil, sem getur verið innan við 5 einstaklingar í minnstu sveitarfélögum.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála getur eftir **sértæka umræðu** vísað máli sveitarfélags til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, telji ráðuneyti rök standa til þess. Nefndin mun þá fylgja því eftir í takt við sínar starfsreglur eftir því sem við á. Þannig er miðað að því að sveitarfélag geti ekki flotið sofandi að feigðarósi, afskiptalaust. Gengur þetta lengra en núverandi reglur um fjárhagsviðmið, að því leyti að hér er horft til neikvæðrar þróunar nokkurra þátta er varða sjálfbærni sveitarfélags til framtíðar. Metið er hvort horfur séu á áframhaldandi neikvæðri þróun, en ekki bara hvort sveitarfélög eru komin yfir eitthvert fjárhagslegt mark. Mögulega þarf að uppfæra starfsreglur nefndarinnar í þessu skyni.

Þau ákvæði sem hér eru lögð til ættu að flýta verulega fyrir þróun og stækkun sveitarfélaga, en um leið tryggja að sameiningar séu grundvallaðar á réttum málefnalegum forsendum á hverju svæði. Íbúum er fært aukið vald til inngripa og eftirlits með sveitarstjórn, en skv. sveitarstjórnarlögum þarf almennt að lágmarki 20% kosningabærra íbúa til að knýja fram kosningar um sérhvert málefni.

Engum er betur treystandi til að taka farsælar ákvarðanir í sameiningarmálum en íbúum sjálfum og þeim fulltrúum sem þeir hafa kosið til sveitarstjórnar. Enda hefur það sýnt sig að þegar undirbúningur er góður og rök standa til sameiningar, hafa íbúar almennt samþykkt sameiningar.

Almenn umræða á við öll sveitarfélög, **sértæk umræða** fer eftir þeim þáttum sem tilgreindir eru.

Það kann vel að vera jafn skynsamlegt að sameina stærri sveitarfélög sem minni. Enda er litið til framangreindra þátta um fjárhagslega getu sveitarfélaga, hæfni til að veita þjónustu, félagslegra þátta svo og annarra þátta sem sveitarstjórn kann að telja mikilvæga, s.s. landfræðilegra aðstæðna. Sérstaklega er síðan hoft til þátta er varða sjálfbærni sveitarfélaga til framtíðar. Tillaga þessi er því í ágætum og rökréttum takti við meginþætti í stefnumótandi áætlun Alþingis sem fyrr er getið.

Ekki væri óeðlilegt að meta og endurskoða þessar reglur eftir reynslu tveggja kjörtímabila eða um 2030.

Burðir sveitarfélaga til þjónustu, möguleikar til eflingar og þróunar eru ekki bundnir við íbúafjölda nema öðrum þræði, en landfræðilegir þættir og lega t.d. m.t.t. samgangna og vegalengda, hefur þar einnig vægi svo og innviðir.

Sveitarfélög og íbúar þeirra ættu alltaf að hafa síðasta orðið um örlög sveitarfélaga og möguleika til sameiningar, það verður öllum til heilla. Enda í bestu samræmi við gildandi lög, Evrópuráðssamning um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og stjórnarskrá landsins.