

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn).

Flm.: Diljá Mist Einarsdóttir, Ásmundur Friðriksson, Jón Gunnarsson,
Óli Björn Kárasón, Vilhjálmur Árnason.

1. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Í sveitarstjórn skal fjöldi fulltrúa standa á oddatölu. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal ákveðinn í samþykkt skv. 9. gr. Skulu aðalmenn aldrei vera færri en þrír.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þessa efnis var áður flutt á 148. löggjafarþingi (190. mál), 149. löggjafarþingi (90. mál), 150. löggjafarþingi (66. mál), 152. löggjafarþingi (366. mál) og nú síðast á 153. löggjafarþingi (808. mál).

Sveitarfélög eru stjórnvöld og teljast því til handhafa framkvæmdarvalds skv. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994. Sveitarfélögin eru því hluti af stjórnsýslukerfinu og ber þeim að fylgja almennum reglum sem gilda um starfsemi stjórnvalda og framkvæmd stjórnsýslu. Skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Með þessu orðalagi, að þau ráði sjálf málefnum sínum, er vísað til sjálfstjórnar sveitarfélaga. Í sjálfstjórn sveitarfélaga felst m.a. að íbúar sveitarfélags hafi lýðræðislegan rétt á að kjósa stjórn sveitarfélagsins í almennum kosningum. Þá má nefna að sveitarfélög hafa sjálfstæða tekjustofna, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, og fjárveitingarvald innan ramma laga. Tekjur sveitarfélaga og svigrúm til að nýta þær eru lykilþættir þegar litið er til þess hvað sveitarfélögin geta tekið sér fyrir hendur sjálf, þ.e. að eigin frumkvæði, eins og t.d. að ákvarða fjölda aðalmanna í sveitarstjórn.

Jafnframt er rétt að líta til þess að Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmálann um sjálfstjórn sveitarfélaga, en þar kemur fram í 4. mgr. 4. gr. að almennt skuli heimildir sem staðbundnum stjórnvöldum eru fengnar vera óskoraðar og óskiptar. Í 5. mgr. sama ákvæðis segir svo að þegar staðbundnum stjórnvöldum er framselt vald skuli „þeim veitt svigrúm, eftir því sem unnt er, til að aðlaga framkvæmd þeirra að staðbundnum aðstæðum“. Þá er í 1. mgr. 6. gr. sáttmálans ítrekað mikilvægi þess að sveitarfélög geti ákveðið skipulag sitt í samræmi við aðstæður hverju sinni, en þar segir: „Með fyrirvara um almennari ákvæði laga skulu staðbundin stjórnvöld geta ákvarðað innra skipulag stjórnsýslu sinnar í þeim tilgangi að aðlaga hana að staðbundnum þörfum og tryggja skilvirka stjórnun.“ Á grundvelli núgildandi sveitarstjórnarlaga var borgarfulltrúum Reykjavíkurborgar fjölgað úr 15 í 23 árið 2018, eða um rúm 53%. Var það gert á grundvelli íbúafjölda borgarinnar, en lögin kveða á um skyldu sveitar-

stjórna til að ákveða fjölda aðalmanna að lágmarki 23 og hámarki 31 fari íbúafjöldi yfir 100.000. Fyrir breytinguna var hlutfall borgarfulltrúa af borgarbúum sambærilegt því sem gerist í öðrum höfuðborgum Norðurlandanna. Reykjavík hefur nú hlutfallslega flesta borgarfulltrúa af höfuðborgum Norðurlandanna, auk þess sem Reykjavík sker sig úr sem eina borgin á Norðurlöndunum þar sem allir borgarfulltrúar eru í fullu starfi sem stjórnámálmenn. Auk 23 borgarfulltrúa eru svokallaðir „fyrstu varaborgarfulltrúar“ á föstum launum. Þeir eru nú átta talsins fyrir þá átta flokka sem fengu menn kjörna í borgarstjórn, og fær því 31 borgarfulltrúi fasta launagreiðslu frá Reykjavíkurborg.

Í Kaupmannahöfn sitja 55 kjörnir fulltrúar í borgarstjórn, en sveitarfélagið Kaupmannahöfn hefur 650.000 íbúa. Störf almennra borgarfulltrúa eru hlutastörf.

Í Helsinki eru borgarfulltrúarnir 85, en íbúar sveitarfélagsins eru um 658.000. Borgarfulltrúar fá einungis greidda lágmarkspóknun fyrir mætingu á fundi og er því ekki hægt að líta svo á að um fullt starf eða hlutastarf sé að ræða.

Borgarfulltrúar í Stokkhólmi eru 101 talsins, en íbúafjöldi í Stokkhólmi er um 980.000. Aðeins 13 borgarfulltrúar starfa sem stjórnámálmenn í fullu starfi en aðrir kjörnir fulltrúar gegna hlutastarfi, langflestir í minna en 40% hlutfalli.

Í Ósló eru borgarfulltrúar 59 talsins, en um 697.000 íbúar búa í höfuðborginni. Störf almennra borgarfulltrúa eru hlutastörf.

Fjöldi sveitarstjórnarmanna er ákveðinn í 11. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 5. tölul. 1. mgr. segir þannig að þar sem íbúar séu 100.000 eða fleiri skuli aðalmenn í sveitarstjórn vera að lágmarki 23. Á þeim grundvelli fjölgaði Reykjavíkurborg einmitt borgarfulltrúum sínum árið 2018 og hafði ekki val um annað lögum samkvæmt, sbr. umfjöllun að framan. Með vísan til framangreinds telja flutningsmenn mikilvægt að standa vörð um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, enda er hugmyndin að baki 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja rétt borgaranna til að stjórna sjálfir staðbundnum málefnum eftir því sem lög ákveða. Lagaákvæði sem takmarka svo verulega heimild sveitarfélaga til að ráða sjálf fjölda aðalmanna í sveitarstjórn er í andstöðu við þá grundvallarhugmynd. Verði frumvarp þetta að lögum verður sveitarstjórnin í sjálfsvald sett að ákveða fjölda aðalmanna í sveitarstjórn í samþykktum sínum innan þeirra einu marka að fulltrúarnir verði aldrei færri en þrír.

Við þetta er því að bæta að ekki verður séð að aukið svigrúm sveitarstjórna til að ákveða fjölda sveitarstjórnarfulltrúa feli í sér einhvers konar lýðræðishalla. Auk þess er hæfilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa ætíð háður huglægu mati, enda geta aðstæður sveitarfélaga verið misjafnar. Því færi betur á því, m.a. með vísan til 78. gr. stjórnarskrárinnar og Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga, að matið væri í höndum sveitarfélaganna sjálfra, enda er þau í miklu betri aðstöðu til þess að meta þarfir sínar í þessum málum en löggjafinn.