



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneyti  
b.t. stjórnarskrárnefndar  
Stjórnarráðshúsinu  
150 Reykjavík

Reykjavík 13. ágúst 2014

1408005SA GB  
Málalykill: 320

### **Efni: Umsögn um fyrstu áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar**

Vísað er til áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar sem birt var á heimasíðu forsætisráðuneytisins í júní sl.

Lögfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa á undanförunum árum lagt umtalsverða vinnu í að koma á framfæri sjónarmiðum og áherslum sveitarfélaga í tengslum við störf stjórnlagaráðs og umfjöllun á Alþingi um frumvarp til stjórnskipunarlaganna.

Þótt í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar sem skipuð var í nóvember 2013 sé einungis óbeint fjallað um málefni sem snúa að sveitarfélögum þykir rétt að koma á framfæri við nefndina ábendingum sem annars vegar snúa að umfjöllunarefnum í áfangaskýrslunni og hins vegar að hugmyndum nefndarinnar um næstu umfjöllunarefni.

### **Ábendingar við áfangaskýrsluna**

Sú samantekt fyrri tillagna um helstu álitafni sem nefndin ákvað að taka til umfjöllunar í þessari fyrstu áfangaskýrslu er mjög aðgengileg og er því ástæða til að ætla að nefndin muni fá góð viðbrögð við þeim spurningum og álitafnum sem sett eru fram í lok hvers kafla.

Þar sem ekki er hægt að vísa til samþykkrar stefnu á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga um mörg þeirra atriða sem óskað er álits á byggja svör sambandsins fyrst og fremst á sjónarmiðum sem sett hafa verið fram í umsögnum um þingmál, eftir því sem unnt er.

#### **1. Um þjóðaratkvæðagreiðslur**

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitafnum:

- 1) Ertu sammála þeirri nálgun að nýjar heimildir stjórnarskrár til þjóðaratkvæðagreiðslna lúti að rétti þjóðar til að hnekkja löggjöf, ályktunum Alþingis og mikilvægum ákvörðunum stjórnvalda?
- 2) Hvaða fjölda undirskrifa (eða hlutfalls kosningabærra manna) á að krefjast svo skylt sé að halda þjóðaratkvæðagreiðslu?
- 3) Á heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að ná til þingsályktana um fullgildingu milliríkjasamninga?
- 4) Á að krefjast lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu svo að hún teljist bindandi?



- 5) Ætti Alþingi að eiga aðild að þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem þannig að tiltekinn hluti þingmanna verði að styðja undirskriftasöfnun?
- 6) Kemur til greina að heimila þjóðaratkvæðagreiðslu að beiðni 1/3 hluta þingmanna að danskri fyrirmynd í stað eða samhliða þjóðaratkvæðagreiðslum á grundvelli undirskrifa?

*Í minnisblaði lögfræðinga sambandsins, dags. 23. janúar 2013, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis var ekki gerð bein athugasemd við að í stjórnarskrána kæmi ákvæði um rétt kjósenda til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Þeirri skoðun var þó lýst að í ákvæði 65. gr. frv. til stjórnskipunarlaga væri gengið heldur langt með því að miða við að einungist þyrfti undirskriftir 10% kosningarbærra manna til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið mál. Til samanburðar var bent á að í 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er þetta hlutfall 20%.*

*Telja verður að við afmörkun á gildissviði slíkrar heimildar hljóti að koma til skoðunar afmörkun á því til hvaða mála þessi réttur kjósenda eigi að ná, eins og gert var ráð fyrir í 67. gr. sama frumvarps. Til samanburðar má horfa til 3. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem segir: „Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verður ekki krafist um efni fjárhagsáætlunar skv. 62. gr. og viðauka skv. 63. gr., um tekjustofna sveitarfélaga eða álagningu annarra lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarmanna eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.“*

*Ekki virðist endilega vera þörf á aðkomu Alþingis að kröfum um þjóðaratkvæðagreiðslu, að því tilskildu að viðmið um fjölda kjósenda sé þokkalega hátt. Frekar virðist koma til álita að tiltekið hlutfall þingmanna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um umdeild lagafrumvörp, en þó með svipuðum takmörkunum og áður er getið um, t.d. að ekki verði hægt á þeim grundvelli að fresta gildistöku fjárlaga.*

## **2. Um framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu**

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeinum:

- 1) Við hvaða hlutfall alþingismanna ætti framsal valdheimilda að styðjast? Einfaldan meiri hluta, 2/3 eða hærra hlutfall?
- 2) Á að vera í stjórnarskrá ákvæði sem afnemur venjubundna hefð til framsals valdheimilda?
- 3) Á Alþingi að geta samþykkt ákvörðun um framsal valdheimilda eða skal ávallt bera slíka ákvörðun undir þjóðaratkvæði?
- 4) Á ákvæði um framsal valdheimilda að ná til aðildar að ESB?

*Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað sér stefnu um þau álitamál sem eru til umfjöllunar í öðrum kafla áfangaskýrslunnar.*



### 3. Ákvæði um auðlindir

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeftum:

- 1) Hvernig á að afmarka hugtakið *þjóðareign*? Á að miða það við eignarrétt ríkisins eða vísa til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar, án þess að með því sé átt við eignarrétt í lagalegum skilningi?
- 2) Á ákvæði um auðlindir að ná til allra auðlinda eða einungis þeirra sem ekki eru í einkaeigu?
- 3) Á í stjórnarskrá að veita löggjafanum ríkara svigrúm til breytinga á auðlindastýringu, þannig að úthlutunarheimildir kunni að verða skertar?
- 4) Á einungis að kveða á um heimild ríkisins til gjaldtöku vegna nýtingar sameiginlegra náttúruauðlinda?

*Í minnisblaði sambandsins um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 8. janúar 2013, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, var ekki tekin bein afstaða til hugtaksins þjóðareign eða gjaldtöku ríkisins fyrir afnot af slíkum auðlindum, enda hefur Samband íslenskra sveitarfélaga ekki markað sér stefnu í auðlindamálum. Í minnisblaðinu var hins vegar tekið mjög jákvætt í tilteknar orðalagsbreytingar, sem gerðar voru frá tillögum stjórnlagaráðs, og sem almennt virðast vera til hagsbóta fyrir sveitarfélögin. Þannig telur sambandið mikilvægt að utan við hugtakið „þjóðareign“ falli ekki aðeins auðlindir sem eru í „einkaeigu“ heldur einnig auðlindir sem eru „háðar einkaeignarrétti“, svo sem auðlindir í eigu sveitarfélaga eða fyrirtækja í eigu sveitarfélaga. Að öðru leyti vísast til meðfylgjandi minnisblaðs.*

### 4. Umhverfisvernd

Vakin er athygli á eftirfarandi spurningum og álitaeftum:

- 1) Á ákvæði um umhverfisvernd að kveða á um *skyldu* almannavaldsins til að tryggja hagsmunum sem tengjast umhverfi eða fela í sér rétt borgaranna til heilnæms umhverfis? Því eru ákveðin takmörk sett að hvaða marki stjórnvöld geta tryggt slíkan rétt, sjá meðf. minnisblað, og er eðlilegt að við útfærslu ákvæðisins sé ekki kveðið á um ítarlegri skuldbindingar hins opinbera heldur en stjórnarskrárnefnd telur raunhæft að það geti staðið undir.
- 2) Á slíkt ákvæði að kveða á um almannarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálsrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar í skamman tíma? Það kann að vera eðlilegur þáttur í slíku ákvæði að kveða á um almannarétt, sem þó er ágætlega útfærður í náttúruverndarlögum. Rétt er þó að hafa í huga að töluverð umræða hefur verið um hvort sambærileg ákvæði náttúruverndarlaga séu nógu skýr um það hvort landeigendum sé heimilt að synja ferðapjónustuaðilum um aðgang að eignarlöndum sínum fyrir skipulagða ferðamannahópa í atvinnuskyni. Er eðlilegt að í skýringum við umrædda grein komi fram hver sé skilningur stjórnarskrárnefndar á því álitaefti.
- 3) Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau? Ekki virðist vera sérstök þörf á því að kveða á um slík atriði í



stjórnarskrá. Tillaga stjórnlagaráðs um þessi atriði var að áliti sambandsins alltof ítarleg.

- 4) Á í slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu? Ekki virðist endilega vera þörf á ítarlega útfærðu ákvæði þar sem komið er beinlínis inn á þessi atriði ef meginreglan í greininni er skýr.

Almennt lýsti sambandið þeirri afstöðu til tillagna um ákvæði mannréttindakafla frv. til stjórnskipunarlaganna að kaflinn hefði að geyma of ítarleg og jafnframt of óljós efnisákvæði, í stað þess að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði. Þessi ábending átti m.a. við um 33.-35. gr. frv., sem fjölluðu um náttúru Íslands, náttúruauðlindir og upplýsingarétt í umhverfismálum og málsaðild.

Eðlilegast virðist, ef ætlunin er á annað borð að hafa ákvæði um umhverfisvernd í stjórnarskrá, að kveða frekar almennt á um þá verndarhagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir, þ.m.t. hve langt sé eðlilegt að ganga til að tryggja vernd þeirra. Verður ávallt að hafa í huga að í löggjöf þurfa að vegast á sjónarmið um vernd og nýtingu auk þess sem vega þarf saman þörf fyrir verndaraðgerðir, kostnað við framkvæmd slíkra aðgerða og væntan árangur þeirra miðað við þær forsendur sem fyrir liggja.

Að áliti sambandsins ætti stjórnarskrárnefnd að beina sjónum að því hvort hægt sé að ná sátt innan nefndarinnar um ákveðnar meginreglur varðandi ákvæði um eignarhald og nýtingu auðlinda og um náttúruvernd og umhverfismál almennt, sem síðan yrðu útfærðar nánar í löggjöf, frekar en að stefna að því að setja mjög ítarleg ákvæði um þessi álitafni.

Sem dæmi má nefna að í fyrrnefndu minnisblaði sambandsins um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaganna var lagt til að í stað orðalagsins: „Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt“ í 3. mgr. 33. gr. frv. kæmi: Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.

Einnig var í sama minnisblaði lagt til orðalagið „Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru“ í 35. gr. í stað „Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.“

Að öðru leyti vísast til ítarlegs minnisblaðs sambandsins um umræddar frumvarpsgreinar, sem sent var til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

#### **Næstu umfjöllunarefni nefndarinnar**

Sveitarfélögin eru önnur stoð framkvæmdavaldsins hér á landi en ákvæði gildandi stjórnarskrár eru næsta fáorð um stöðu og hlutverk þeirra í stjórnskipun landsins. Það eru því ákveðin vonbrigði að á bls. 26 í



áfangaskýrslunni skuli engin fyrirheit vera gefin um að stjórnarskrárnefnd hyggist fjalla um stöðu sveitarfélaga í stjórnskipun Íslands.

Að áliti sambandsins er ærið tilefni til þess að beina sjónum að stöðu sveitarfélaga í stjórnarskránni. Í umfjöllun um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem fram fór á árunum 2010 til 2013 var sammæli um að þörf væri fyrir ítarlegri ákvæði um sveitarfélögin og var það niðurstaða bæði stjórnlagaráðs og meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis að leggja til nýjan VII. kafla þar sem fjallað væri um sveitarfélögin.

Þótt umfjöllun um málið á Alþingi einkenndist almennt af mjög miklu ósamkomulagi stjórnaráflökkanna virtist vera tiltölulega góð sátt um þennan kafla frumvarpsins. Í ítarlegri umsögn sambandsins um málið var tekið mjög jákvætt í efni kaflans þótt settar væru fram ábendingar um nokkur atriði sem hægt væri að bæta í kaflanum. Í umsögninni var m.a. vísað til nýlegra breytinga á sænsku stjórnarskránni til hliðsjónar. Umrædd umsögn sambandsins er fylgiskjal með umsögn þessari.

Ef á annað borð reynist vera vilji til þess að gera einhverjar breytingar á stjórnarskránni er að áliti sambandsins eðlilegt að skoða sérstaklega hvaða atriði úr fyrri endurskoðunarvinnu er helst hægt að segja að góð sátt hafi ríkt um og taka þau atriði upp í frumvarp til stjórnskipunarlaga. Verður að ætla að fyrrgreindur VII. kafli frumvarps til stjórnskipunarlaga muni koma mjög sterkt út í slíkri skoðun.

Einnig er vert að benda á að breytingar á stjórnarskránni í þeim tilgangi að skýra nánar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga væru algerlega í takt við nýlega endurskoðun sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og fyrirhugaða lagasetningu um opinber fjármál. Virðist vera ágæt sátt um það milli ríkisstjórnar, sveitarstjórna og Alþingis að mikilvægt sé að setja skýrari löggjöf um samskipti ríkis og sveitarfélaga og ábyrgð hvors stjórnsýslustigsins á þeim verkefnum sem þeim eru falin. Að áliti sambandsins er eðlilegt að stjórnarskrárnefnd taki tillit til þessarar löggjafarþróunar í sínum störfum.

### **Kostnaðarmat breytinga á stjórnarskránni**

Sambandið leggur áherslu á að hugsanlegar breytingar á stjórnarskránni sem haft geta áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Í svo þýðingarmikilli vinnu er eðlilegt að áhrif fyrirhugaðra breytinga verði metin þegar á vinnslustigi tillagna, sem auðveldar jafnframt samanburð ólíkra leiða sem til greina kunna að koma.

Framangreind ábending á ekki síst við um fyrirhugaða umfjöllun nefndarinnar um mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, þ.m.t. ákvæði um félagsleg réttindi og réttinn til menntunar. Fulltrúar sambandsins óska sérstaklega eftir því að verða kallaðir á fund nefndarinnar til að ræða mögulegar breytingar á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar. Minnisblöð sambandsins um tiltekin atriði í mannréttindakafla frv. til stjórnskipunarlaga fylgja umsögn þessari.



Fulltrúar sambandsins eru að sjálfsgöðu tilbúnir að mæta á fund nefndarinnar til þess að gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið reifuð.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjöl:

Umsögn um frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 21. desember 2012  
Minnisblað um álitaefni í mannréttindakafla, dags. 14. janúar 2013  
Minnisblað um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 8. janúar 2013  
Minnisblað um 22. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 9. janúar 2013  
Minnisblað um 15. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 10. janúar 2013  
Minnisblað um 12. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 8. janúar 2013  
Minnisblað um 24. gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 8. janúar 2013  
Minnisblað um 57.-72.gr. frv. til stjórnskipunarlaga, dags. 23. janúar 2013



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 21. desember 2012

1104019SA GB  
Málalykill: 320

### **Efni: Umsögn um stöðu sveitarfélaga í frv. til stjórnskipunarlaga, 415. mál**

Samband íslenskra sveitarfélaga veitir hér með umsögn um þá þætti í frumvarpi til stjórnskipunarlaga, sem lagt er fram á Alþingi af meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, er varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Í umsögninni er stuðst við umrætt frumvarp, minnisblað Trausta Fannars Valssonar, lektors við lagadeild HÍ, um VII. kafla frumvarpsins og umræðu á fundi sem formaður stjórnar sambandsins og tveir sviðsstjórar áttu með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 12. desember sl., auk fleiri gagna.

Vegna mikilla anna við gerð umsagna um þingmál og fleiri brýn verkefni gafst ekki tími til að vinna umsögn um frumvarpið innan þess stutta frests sem upphaflega var veittur til umsagnar um málið. Þakkar sambandið þann skilning sem erindi þess frá 29. nóvember 2012 hefur fengið hjá nefndinni og verður leitast við að ljúka umfjöllun um frumvarpið í heild innan þeirra 6-8 vikna sem óskað var eftir í bréfi sambandsins.

Sú umsögn sem nú er send nefndinni fjallar aðallega um VII. kafla frumvarpsins og álitæfni sem snúa að 2. gr. frumvarpsins og öðrum ákvæðum sem lúta að skyldum stjórnvalda í frumvarpinu. Leggur sambandið áherslu á að ávallt þarf að liggja skýrt fyrir hvort með orðinu „stjórnvöld“ er átt við bæði ríki og sveitarfélög en á því er nokkur misbrestur í frumvarpinu.

Einnig er ástæða til að benda á að þar sem frumvarpið er lagt fram af meirihluta þingnefndar fylgir því ekki umsögn um möguleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um að umsögn skuli fylgja öllum stjórnarfrumvörpum sem geta haft fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin. Sambandið telur þó afar mikilvægt að slík umsögn verði unnin enda er augljóst að áhrif einstakra ákvæða stjórnskipunarlaga, t.d. um framfærslurétt, fræðslumál og fleiri atriði geta haft gríðarleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Sambandið lýsir sig reiðubúið að koma að vinnslu þeirrar umsagnar og setja fram ábendingar um möguleg kostnaðaráhrif.

### **Sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga – núverandi staða**

Eins og Alþingi er kunnugt hefur Ísland undirgengist Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, án fyrirvara. Með því hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til þess að virða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, í samræmi við ákvæði sáttmálans.

Við þá endurskoðun á stjórnarskránni sem fram fór á tíunda áratug síðustu aldar voru ekki lagðar til neinar grundvallarbreytingar á stjórnarskránni hvað varðar stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga, þótt orðalagi 78. gr.



stjórnarskrárinnar væri breytt nokkuð. Nánar tiltekið hefur orðalag 78. gr. (áður 76.gr. í upphaflegri stjórnarskrá nr. 23/1944) þróast á eftirfarandi hátt:

- (1) Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum.
- (2) Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Meginbreytingin sem fólst í lögum nr. 97/1995 um breytingar á stjórnarskránni er að við bætist ný málsgrein, sem fjallar um tekjustofna sveitarfélaga og rétt sveitarstjórna til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir, á grundvelli nánari ákvæða í lögum. Jafnframt var orðalagi 1. mgr. breytt. Má segja að þeirri breytingu hafi verið ætlað að undirstrika sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og að afskipti stjórnvalda ríkisins af málefnum sveitarfélaga þurfi að eiga stoð í lögum.

Þótt fyrrgreindar orðalagsbreytingar hafi aðallega haft jákvæð áhrif á stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu er erfitt að halda því fram að efnislegt inntak 78. gr. sé skýrt. Lítið hefur hins vegar reynt á túlkun þessa stjórnarskrárákvæðis við úrlausn ágreiningsefna milli ríkis og sveitarfélaga. Hafa sveitarfélög raunar frekar talið sig hafa tryggt haldreipi í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga í slíkum deilumálum.

Í sveitarstjórnarlögum hefur sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga hins vegar öðlast skýrara inntak á undanförunum fimmtán árum, fyrst við setningu sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og síðar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en í síðarnefndu lögum er m.a. vísað í fyrsta sinn í lögum til ákvæða Evrópusáttmálans í 3. gr. laganna. Jafnframt er kveðið skýrar en áður á um hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga í 97. gr. laganna. Í 129. gr. laganna er síðan mikivægt nýmæli en þar segir að ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga.

Allt eru þetta nýmæli sem styrkja stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkinu, sem er mikilvæg forsenda þess að hægt sé að halda áfram þeirri þróun að færa sveitarfélögum aukin verkefni. Ágæt sátt hefur verið um þá stefnu á undanförunum árum og hafa sveitarfélögin tekið við stóru auknum verkefnum með yfirfærslu reksturs grunnskóla árið 1996 og þjónustu við fatlað fólk árið 2011. Viðræður um frekari verkefnatílfærslu standa nú yfir og er einkum horft til þess að sveitarfélögin taki við ábyrgð á þjónustu við aldrað fólk en tímasetning þeirrar yfirfærslu hefur ekki enn verið ákveðin. Frekari verkaskipti hafa einnig verið til umræðu, svo sem varðandi ábyrgð á rekstri heilsugæslunnar og framhaldsskóla.

### **Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og þörf fyrir breytingar**

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur við þá endurskoðun stjórnarskrárinnar sem nú stendur yfir séð ákveðin tækifæri til að kveða skýrar á um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Hefur sambandið því reynt eftir mætti að





fylgjast með framvindu þessa máls undanfarin ár en hins vegar hefur sambandið aldrei átt beina aðkomu að málinu, t.d. var því ekki boðið að tilnefna fulltrúa í stjórnlaganefnd. Sambandið hefur hins vegar sætt færiss að koma á framfæri sjónarmiðum um tiltekna þætti málsins, m.a. á fundi með fulltrúum í stjórnlagaráði í júní 2011 og á fundi með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis í nóvember sama ár.

Sá kafli frumvarpsins sem fjallar um sveitarfélög felur að áliti sambandsins í sér jákvæðar breytingar og er hann til þess fallinn að styrkja stjórnskipulega stöðu sveitarstjórnarstigsins umtalsvert. Hlýtur það að vera sameiginlegt markmið sveitarstjórna um land allt og samtaka þeirra að sjálfsstjórnarrétturinn verði viðurkenndur á sem gleggstan hátt í nýrri stjórnarskrá, þótt jafnframt verði að virða þá skoðun sem fjölmargir hafa lýst - sveitarstjórnarmenn jafnt sem aðrir - að stjórnskráin sé ágæt eins og hún er.

Nýmæli í kaflanum eru eftirfarandi:

- (1) Í 2. mgr. 105 gr. segir að sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum.
- (2) Svonefnd nálægðarregla er innleidd í 106. gr. og hljóðar svo: Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, skulu vera þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið undir staðbundinni stjórn þeirra svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.
- (3) Í 107. gr. er ákvæði um kosningar til sveitarstjórna og atkvæðagreiðslur er hljóðar svo: Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem starfa í umboði íbúa og eru kjörnar í almennum, leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess skal skipað með lögum.
- (4) Í 108. gr. er kveðið á um að við undirbúning laga sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga skuli hafa samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra.

### **Ábending við 105. gr.**

Orðalag 2. mgr. 105. gr. getur að áliti sambandsins verið tvíeggjað m.t.t. sjálfsstjórnarréttarins, því eins og fram kemur í skýringum við frumvarpsákvæðið er tilgangur ákvæðisins tvíþættur. Annars vegar vísar það til þess að sveitarfélög þurfi að hafa nægilega tekjustofna til að standa undir verkefnum sínum en hins vegar felst í ákvæðinu að sveitarfélög þurfi að vera nægilega stór til að standa undir þeim verkefnum sem þeim eru ætluð samkvæmt lögum.

Við umræðu um frumvarpið á fundi með umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 12. desember 2012 lýstu fulltrúar sambandsins þeirri afstöðu að sambandið teldi mikilvægt að við umfjöllun Alþingis um 2. mgr. 105. gr. verði áréttað að í ákvæðinu felist ekki bein fyriræli til ráðuneytis sveitarstjórnarmála eða annarra stjórnvalda að þvinga fram sameiningu sveitarfélaga. Til frekari áréttingar skal minnt á að í sveitarstjórnarlögum er kveðið ítarlega á um heimildir sveitarfélaga til þess að eiga samvinnu sín á milli um framkvæmd verkefna. Hvergi kemur fram í skýringum við frumvarpið



að 2. mgr. 105. gr. sé ætlað að þrengja heimildir sveitarfélaga til slíkrar samvinnu. Þvert á móti segir í skýringum við frumvarpið, á bls. 236:

*Í skýringum stjórnlagaráðs segir að markmiðinu um nægilega burði og samræmi milli verkefna og tekna megi einnig ná með samstarfi milli sveitarfélaga, svo sem nú sé algengt í svonefndum byggðasamlögum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og fleiri lögum.*

Verður samkvæmt þessari skýringu að líta svo á að markmið ákvæðisins sé ekki að mæla fyrir um grundvallarbreytingar á skipan sveitarfélaga hér á landi. Jafnframt vill sambandið benda á að verulegur árangur hefur náðst á undanförunum áratugum með frjálsum sameiningum sveitarfélaga. Sveitarfélögum hefur þannig fækkað úr 204 árið 1990 í 74 frá 1. janúar 2013 og má vænta þess að sveitarfélögum muni áfram fækka á næstu árum þótt heldur hafi hægt á þessari þróun á síðustu árum.

#### **Ábendingar við 106. – 108 gr.**

Af ofangreindum ákvæðum telur sambandið augljóst að 106. gr. og 108. gr. eru til þess fallnar að styrkja sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. og er inntak sjálfsstjórnarréttar sveitarfélaga umtalsvert skýrara en í 78. gr. gildandi stjórnarskrár.

Ákvæði 107. gr. fela ekki í sér neinar verulegar breytingar frá gildandi lagaumhverfi, þótt nýmæli sé að mæla fyrir um sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði í stjórnarskrá. Verður ekki annað séð en að þau lagafyrirmæli sem nú gilda um sveitarstjórnarkosningar og almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum samræmist vel orðalagi greinarinnar.

Ákvæði 108. gr. byggist á tillögu stjórnlagaráðs en þó hafa verið gerðar orðalagsbreytingar á henni. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að ákvæðið taki aðeins til undirbúnings laga sem með „beinum hætti“ varða málefni sveitarfélaga en í tillögu stjórnlagaráðs var gildissvið ákvæðisins aðeins afmarkað með því að vísa til lagasetningar sem „varðar málefni sveitarfélaga“. Í skýringum við frumvarpið segir að markmið orðalagsbreytingarinnar er að gera gildissvið ákvæðisins skýrara. Reglan felur þannig í sér að samráð skuli viðhaft við undirbúning lagasetningar þegar frumvörp varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.

Að áliti sambandsins þrengir orðalagsbreytingin gildissvið 108. gr. og er hún ekki endilega til bóta. Ýmis dæmi eru um að þingmál hafi veruleg áhrif á sveitarfélögin án þess að þau verði talin „varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra.“ Má t.d. nefna að algengt er að skattalagabreytingar hafi mikil fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, þótt meginefni þeirra snúi ekki beint að sveitarfélögum, en jafnframt er alltof algengt að skattalagafrumvörp séu unnin og lögð fram á Alþingi án undangengins samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt er iðulega misbrestur á því að kostnaðaráhrif slíkra frumvarpa séu metin á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Leggur sambandið til að á eftir orðunum „sem með beinum hætti varða málefni sveitarfélaga“ komi:



### eða hafa áhrif fjárhag sveitarfélaga.

Jafnframt telur sambandið ástæðu til að taka undir þá skýringu á hugtakinu „samráð“ sem fram kemur á bls. 238-239 í frumvarpinu, en þar segir:

*Fram kemur að um inntak hins lögskylda samráðs byggji ráðið á hefðbundnum lagaskilningi sem felur í sér að samráð sé ekki aðeins einhliða tilkynning og heldur ekki samningur tveggja jafnsettra aðila heldur millstig, þ.e. að gefið sé færi á að gera athugasemdir við tillögu, með hæfilegum fyrirvara og með það að markmiði að eiga í kjölfarið viðræður og leita samkomulags. Hvað telst hæfilegur fyrirvari fer m.a. eftir því hvort um er að ræða verulegar breytingar á gildandi rétti eða fyrirbyggjandi stöðu. Þá geta óvæntar og knýjandi aðstæður leitt til kröfu um skjóta lagasetningu sem um leið hefur áhrif á það hversu ítarlegs samráðs er krafist. Hafa má ákvæðið til hliðsjónar við setningu stjórnvaldsfyrirmæla á borð við reglugerða ef þær fela í sér íþyngjandi reglur fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra og sveitarstjórnir.*

Sambandið telur að öðru leyti ekki tilefni til athugasemda við þessar 106.-108. gr.

### **Frekari ábendingar við VII. kafla**

Í umsögn sambandsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá 30. nóvember 2011 var bent á að það sem einkum vantar upp á að Evrópusáttmálinn um sjálfsstjórn sveitarfélaga geti talist að fullu innleiddur hér á landi er að sveitarfélög geta ekki borið undir dómstóla meint brot gegn sjálfsstjórnarréttinum, sbr. 11. gr. sáttmálans. Rétt þykir að taka fram til frekari skýringa að þessi ábending er í samræmi við ábendingu í skýrslu Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins í skýrslu frá 2010 um stöðu íslenskra sveitarstjórnarstigsins en þar segir m.a.: „The Icelandic authorities are urged to introduce appropriate legislation to give local authorities a right of appeal against decisions taken at national level which might infringe principles of local self-government.“ Hefur sambandið tekið þetta atriði upp í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2011-2014 og lagt áherslu á að málefnið fengi umfjöllun í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Við þessari ábendingu hefur ekki verið brugðist í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi, en í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar til sérfræðinganefndar sem yfirfor frumvarpið kemur fram sú afstaða, með vísan til nýlegrar skýrslu sem unnin var af sérfræðinganefnd á vegum Evrópuráðsins, að réttarfarsúrræði sveitarfélaga séu fullnægjandi hér á landi. Því mati er sambandið ekki sammála en væntanlega er hér um að ræða málefni sem ekki verður leyst í stjórnarskrá heldur frekar í almennum lögum. Í fyrrgreindri umsögn var þó bent á þann möguleika að veita mætti Sambandi íslenskra sveitarfélaga heimild til þess að óska eftir álit Lögréttu, sbr. 62. gr. frumvarpsins. Telur sambandið ástæðu til að árétta þessa ábendingu sem kann að fela í sér ákveðna málamiðlun hvað varðar möguleika sveitarfélaga til þess að fá skorið úr um stjórnskipulegt gildi laga sem varða verkefni þeirra. Rétt er að taka fram að sambandið telur ekki líkur á að oft myndi reyna á þetta úrræði en það væri mjög líklega til þess fallið að styrkja sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga enn frekar í sessi að hafa aðgang að því þegar á reynir.



Á fundi fulltrúa sambandsins og stjórnlagaráðs var einnig rætt um nýlegar breytingar á sænsku stjórnarskránni, m.a. nýtt ákvæði sem kveður á um að takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga megi ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt. Þessi meðalhófsregla sænsku stjórnarskrárinnar felur í sér að meta þarf við hverja lagasetningu hvaða áhrif ákvæði frumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla hafa á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. Ef hægt er að ná markmiði laga eftir mismunandi leiðum á að velja þá leið sem takmarkar sjálfsstjórnarréttinn minnst. Í lauslegri þýðingu hljómar greinin svo:

*„Takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga má ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem stefnt er að.“*

Ofangreindur texti úr 3. gr. 14. kafla laga nr. 2010:1408, um breytingar á sænsku stjórnarskránni gæti, hæglega komið til fyllingar þeim ákvæðum sem er að finna í VII. kafla frumvarpsins og myndi án efa verða til þess að styrkja enn frekar sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga.

Má ljóst vera að sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaga og skilningur á mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipan lýðræðisríkja hafði mikið vægi við endurskoðun sænsku stjórnarskrárinnar. Hafa má í huga að í Svíþjóð er hlutdeild sveitarfélaga og héraða nálægt 60% af heildarútgjöldum hins opinbera. Á Íslandi er hlutdeild sveitarfélaga tæpur þriðjungur en fer vaxandi í samræmi við aukin verkefni sveitarfélaga. Af þeirri ástæðu er rík ástæða til þess að huga vel að stöðu sveitarfélaga í stjórnskipan íslenska lýðveldisins.

Má sem dæmi nefna að í sænsku stjórnarskránni segir eftirfarandi í 1. gr., í lauslegri þýðingu:

*„Allt opinbert vald í Svíþjóð á rætur sínar að rekja til borgaranna. Hin sænska lýðræðisstjórnun byggir á frjálsri skoðanamyndun og á almennum og jöfnum kosningarétti. Hún er raungerð með fulltrúalýðræði og þingræði og sjálfsstjórn sveitarfélaga.“*

### **Samantekin afstaða til VII. kafla**

Samantekið er það afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga að VII. kafla frumvarpsins feli í sér umtalsverð framfaraskref fyrir íslensk sveitarfélög en til álita komi að kveða enn skýrar á um úrræði á grundvelli 11. gr. Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Einnig komi til álita að bæta inn í frumvarpið meðalhófsreglu varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga og kveða skýrar á um mikilvægi sveitarfélaga í stjórnskipun landsins, með hliðsjón af nýlegum breytingum sænsku stjórnarskránni. Einnig er ástæða til að kveða skýrt á um það í nefndaráliti að ekki beri að túlka 2. mgr. 105. gr. á þann veg að í henni felist fyrirmæli um að sameina fámenn sveitarfélög.

### **Handhafar framkvæmdavalds, 2. gr.**

Í umsögn sambandsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu forsætisnefndar Alþingis um tillögur Stjórnlagaráðs, dags. 30. nóvember 2012, komu fram áherslur sem vert er að áréttta í þessari umsögn. Einkum leggur sambandið áherslu á að nefndin gaumgæfi kosti og galla þeirrar tillögu



að orðið „sveitarfélög“ bætist við upptalningu í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins á handhöfum framkvæmdavalds. Upptalningin yrði þá svohljóðandi:

*Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn, sveitarfélög og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdavaldið.*

Fram kemur í skýringum við 2. gr. frumvarpsins að við undirbúning frumvarpsins hafi verið rætt hvort telja ætti sveitarfélög sérstaklega til handhafa framkvæmdarvalds eins og t.d. er í sænsku stjórnarskránni. Fallið var frá því, að því er virðist vegna þess að hlutverk sveitarfélaga er rakið í VII. kafla.

Að álit sambandsins hefði fyrrgreind orðalagsbreyting töluverða kosti því ljóst virðist að flestum þeirra greina frumvarpsins sem fjalla um skyldur „stjórnvalda“ er bæði ætlað að ná til stofnana ríkis og sveitarfélaga en vegna þess að ekki er skýrt hvort 2. gr. nær bæði til ríkis og sveitarfélaga er í einhverjum tilvikum vafi um gildissvið einstakra frumvarpsgreina gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi sérstaklega nefna 72. og 112. gr., sbr. umfjöllun um þær greinar hér á eftir.

#### **Hugtakið stjórnvöld, 5. gr.**

Í 1. mgr. 5. gr. frv. segir: *Stjórnvöldum ber að tryggja að allir fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í þessari stjórnarskrá felst.*

Í frumvarpinu er allvíða vikið að hlutverki stjórnvalda, en orðalag er nokkuð misjafnt. Aðeins á einum stað, í 4. mgr. 16. gr., eru sveitarfélög beinlínis nefnd sem hluti af stjórnsýslunni:

*Í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að leggja á þagnarskyldu um upplýsingar á grundvelli laga enda sé það nauðsynlegt til verndar lögmaetum opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum*

Algengara er að notað sé hugtakið stjórnvöld og virðist í mörgum tilvikum ráðgert að ákvæði nái bæði yfir ríki og sveitarfélög. Má í því sambandi benda á skýringar við 105. gr. frv. þar sem segir: *„Sveitarfélögin teljast til stjórnvalda og eru bundin af lögum með sama hætti og önnur stjórnvöld.“*

Þrátt fyrir þessa skýringu í frumvarpinu telur sambandið það mikilvægan þátt í umfjöllun um frumvarpið að farið verði yfir samræmi í hugtakanotkun með tilliti til gildissviðs einstakra ákvæða gagnvart sveitarfélögum. Má í því sambandi benda á eftirtalin ákvæði:

3. mgr. 34. gr.: *Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.*

35. gr.: *Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.*



*Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.*

*Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.*

*61. gr.: Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má ekki beita fyrir en eftir birtingu þeirra. Óbirt lög binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að lögum.*

*71. gr.: Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum.*

*Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.*

*Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.*

Að áliti sambandsins eru framangreind ákvæði ekki líkleg til að valda túlkunarvanda og verður að telja líklegast að með orðinu „stjórnvöld“ sé í þeim bæði verið að vísa til ríkis og sveitarfélaga, eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum.

### **Ákvæði sem vafi er um að eigi við um sveitarfélög**

Í 2. mgr. 72. gr. er einnig notað hugtakið „stjórnvöld“ en að áliti sambandsins getur samt eingöngu verið átt við ríkið og stofnanir þess í greininni, m.a. með hliðsjón af fyrirsögn greinarinnar, þeirri staðreynd að ríkið ber ekki lagalega ábyrgð á skuldbindingum sveitarfélaga og Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga:

*72. gr. Eignir og skuldbindingar ríkisins.*

*Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.*

*Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.*

*Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.*

Vert er að vekja athygli nefndarinnar á því að í minnisblaði Trausta Fannars Valssonar sem unnið var að beiðni sérfræðinganefnd sem yfirfór frumvarpið, er lögð til orðalagsbreyting í 72. gr. til þess að taka af vafa um gildissvið greinarinnar. Af einhverjum ástæðum hefur ekki verið tekið tillit til þeirrar ábendingar.

Meiri vafi kann að vera um gildissvið 112. gr., en ef það er afstaða Alþingis að sveitarfélög teljist ekki til handhafa ríkisvalds, sbr. ábendingar við 2. gr. frumvarpsins, er eðlilegt að gagnálykta að ákvæði 112. gr. feli ekki í sér skuldbindingar fyrir sveitarfélögin:



112. gr. *Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.*

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða mannréttindareglur sem eru bindandi fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.

*Þegar Alþingi hefur lögfest alþjóðlega mannréttinasáttmála og umhverfissamninga ganga þeir framur almennum lögum.*

Rétt er hins vegar að taka fram að sambandið telur líklegt að umrætt ákvæði hljóti að eiga að gilda um sveitarfélögin á sama hátt og stjórnvöld ríkisins og virðist helst að hér sé um að ræða skort á samræmi í hugtakanotkun í frumvarpinu, sem er að sjálfsögðu mikilvægt að laga. Vísast nánar um túlkun greinarinnar til skýringa á bls. 250 í frumvarpinu, en þar kemur fram að skylda til þess að virða mannréttindaákvæða hvíli á öllum handhöfum ríkisvalds, hvort heldur á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða annarra sem fara með framkvæmdavald.

### **Lokaorð og frekari athugasemdir við frumvarpið**

Það er von Sambands íslenskra sveitarfélaga að þær ábendingar sem koma fram í þessari umsögn gagnist vel við yfirferð stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á frumvarpinu.

Sambandið vill hins vegar taka skýrt fram að hér er einungis um að ræða fyrsta hluta umsagnar þess og er hér eingöngu fjallað um atriði sem varða stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga og gildissvið einstakra ákvæða frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum, þ.e.a.s. formhlið frumvarpsins.

Á næstu vikum munu lögfræðingar sambandsins vinna ábendingar til Alþingis um allmargar efnisgreinar sem geta haft mikil áhrif á sveitarfélögin. Í frumvarpinu eru bæði ný og breytt ákvæði um réttindi borgaranna. Má nefna ný ákvæði um upplýsingarétt almennings, rétt barna, víðtækari jafnræðisreglu og að ekki er aðeins veitt trúfrelsi heldur réttur til lífsskoðana.

Ákvæði um lagasetningu og lýðræðislega aðkomu kjósenda kalla einnig á umfjöllun og sama á við um ákvæði um bindandi gildi þjóðréttarsamninga sem hafa verið lögfestir og rétt hæð þeirra. Einnig hafa komið inn nýjar áherslur eins og sést vel á ákvæðum um vernd og sjálfbæra nýtingu náttúru, þjóðareign náttúruauðlinda og dýravernd. Verður mest áhersla lögð á að fjalla um eftirfarandi greinar:

6. gr. *Jafnræði.*

8. gr. *Mannleg reisin.*

12. gr. *Réttur barna.*

15. gr. *Upplýsingaréttur.*

22. gr. *Félagsleg réttindi.*

23. gr. *Heilsa og heilbrigðisþjónusta.*

24. gr. *Menntun.*

33. gr. *Náttúra Íslands og umhverfi.*

35. gr. *Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.*

57. gr. *Meðferð lagafrumvarpa.*

60. gr. *Staðfesting laga.*



- 62. gr. *Lögrétta.*
- 65. gr. *Málskot til þjóðarinnar.*
- 66. gr. *Þingmál að frumkvæði kjósenda.*
- 67. gr. *Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu.*
- 68. gr. *Frumvarp til fjárlaga.*
- 72. gr. *Eignir og skuldbindingar ríkisins.*
- 75. gr. *Umboðsmaður Alþingis.*
- 112. gr. *Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.*

Vegna umfangs verkefnisins, tímaramma og annarra brýnna verkefna má vænta þess að forgangsröðun hafi áhrif á það hve ítarlega verður fjallað um ofangreind álitaeefni af hálfu sambandsins. Líklegast er að sambandið muni vinna sérstök minnisblöð um afmarkaða þætti frumvarpsins sem geta haft áhrif á sveitarfélögin og verða þau send nefndinni eins fljótt og kostur er.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Guðjón Bragason  
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit:  
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis





## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 14. janúar 2013

1104019SA GB  
Málalykill: 320

### **Efni: Álitaefni í mannréttindakafla stjórnarskrár sem snerta sveitarfélög**

Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins hefur undanfarnar vikur unnið að yfirferð á frumvarpi til stjórnskipunarlaga. Umsögn um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga samkvæmt frumvarpinu var send til nefndarinnar 21. desember 2012 en henni til viðbótar hafa lögfræðingar sambandsins samið minnisblöð um einstök álitaefni í frumvarpinu sem varðað geta sveitarfélög. Hjalaglag sendast minnisblöð um eftirfarandi greinar frumvarpsins:

- 12. gr. um rétt barna
- 15. gr. um upplýsingarétt almennings
- 22. gr. um félagsleg réttindi
- 24. gr. um menntun
- 33.-35. gr. um náttúru Íslands og umhverfi, náttúruauðlindir og upplýsingar um umhverfi og málsaðild

### **Meginniðurstöður og ábendingar um breytingar á frumvarpinu**

Eins og fram kemur í minnisblöðunum lúta flestar athugasemdir lögfræðinga sambandsins að því að ákvæði frumvarpsins hafi að geyma of ítarlegar efnisreglur, í stað þess að setja fram skýr og hnitmiðuð markmiðsákvæði sem löggjafanum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga ber að framfylgja. Einnig er bent á að í ákveðnum atriðum sé gengið lengra í frumvarpinu en löggjafinn hafi hingað til treyst sér til. Þetta vekur m.a. spurningar um það hvort það eigi frekar að vera hlutverk stjórnarskrárinnar að standa vörð um tiltekin gildi heldur en að leggja til nýjar efnisreglur sem ekki er ljóst hvort almenn sátt ríkir um.

Þær hugmyndir um breytingar á frumvarpinu, sem fram koma í minnisblöðunum, miða flestar að því að stytta umræddar greinar og draga um leið úr óvissu um túlkun þeirra. Breytingartillögurnar eru þessar, en um frekari skýringar á þeim vísast til minnisblaða um viðkomandi greinar frumvarpsins:

### **Lagt er til að 15. gr. verði svohljóðandi:**

#### *Upplýsingaréttur.*

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og gögnum þar að lútandi haldið til haga, svo sem fundargerðum, auk þess sem erindi skulu skrásett og skjalfest, með tilliti til uppruna þeirra, ferlis og afdrifa. Allir hafa rétt til aðgangs að slíkum gögnum með þeim takmörkunum sem lög hafa að geyma um persónuvernd og aðra mikilvæga hagsmuni.



**Lagt er til að 22. gr. verði svohljóðandi:**

**22. gr. Félagsleg réttindi.**

Öllum skal með lögum tryggður réttur til félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fötlunar, veikinda eða örorku. Aðrar sambærilegar aðstæður, sem hindra fólk í virkri þátttöku í atvinnulífi eða öðrum sviðum samfélagsins, veita sama rétt til aðstoðar með þeim skilyrðum sem lög greina.

**Lagt er til að 24. gr. verði svohljóðandi:**

**24. gr. Menntun.**

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Til vara er lagt til að 24. gr. orðist svo:

**24. gr. Menntun.**

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða kennsla án endurgjalds.

Almenn menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýninni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal ábyrgð, rétt og skyldur foreldra til að veita barni sínu leiðsögn í samræmi við vaxandi þroska þess er barnið beitir rétti sínum til að njóta menntunar í samræmi við trúar- og lífsskoðanir sínar.

**Lagt er til að 3. mgr. 33. gr. verði svohljóðandi:**

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.

Jafnframt er gerð athugasemd við að orðalag 2. mgr. 33. gr. sé of óljóst og ef ætlunin sé á annað borð að hafa slíkt ákvæði í frumvarpinu þurfi að umorða það.

**Lagt er til að 2. mgr. 35. gr. verði svohljóðandi:**

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru.

**Lagt er til að 3. mgr. 35. gr. falli brott.**

Að lokum skal tekið fram að ekki er gerð breytingartillaga við 12. gr. frumvarpsins, um rétt barna.

**Frekari athugasemdir við frumvarpið**

Eins og rakið er í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 eru ýmis fleiri atriði í frumvarpinu sem sambandið hefur hug á að gera athugasemdir við



eftir því sem tími og verkefnastaða leyfa. Munu lögfræðingar sambandsins því hafa frumvarpið til frekari skoðunar næstu daga og verða frekari athugasemdir sendar eftir því sem þeirri vinnu miðar áfram.

### **Ítrekun á ósk um að frumvarpið verði kostnaðarmetið**

Undirritaður vill að lokum ítreka ábendingu sem fram kemur í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012, varðandi það að frumvarpið hefur ekki verið kostnaðarmetið í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 129/2011. Ástæðan er sú að frumvarpið er ekki lagt fram sem stjórnarfrumvarp heldur er það lagt fram að meirihluta þingnefndar, þótt ríkisstjórnin standi að baki málinu.

Að áliti sambandsins felur 129. gr. sveitarstjórnarlaga í sér mikilvæga málsmeðferðarreglu sem er ætlað að draga fram kostnaðaráhrif frumvarpa gagnvart sveitarfélögum, á sama hátt og kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis er ætlað að upplýsa um fjárhagsleg áhrif frumvarpa fyrir ríkissjóð. Af hálfu sambandsins er litið svo á að frumvarp til stjórnskipunarlaga geti falið í sér mikil fjárhagsleg áhrif og mikilvægt sé að lagt verði mat á hver þau geti orðið áður en frumvarpið verður að lögum.

Sérstaklega vill sambandið benda á að ákvæði 22. gr. um félagsleg réttindi og 24. gr. um menntun geta falið í sér umtalsverð kostnaðaráhrif bæði fyrir ríki og sveitarfélög sem rétt væri að leggja mat á.

Fulltrúar sambandsins eru að sjálfsögðu tilbúnir að koma að vinnu við slíkt fjárhagslegt mat ef eftir því verður óskað.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 1104019SA  
Málalykill: 320

#### Efni: **Umfjöllun um 33.-35. gr. frv. til stjórnskipunarlag, 415. mál**

Í þessu minnisblaði er fjallað um þær þrjár greinar frumvarps til stjórnskipunarlag sem snúa beint að náttúru Íslands, umhverfi og nýtingu náttúruauðlinda. Sambærileg ákvæði er ekki að finna í mannréttindakafla gildandi stjórnarskrár en að sumu leyti eiga tillögurnar sér samsvörun í lögum sem Alþingi hefur sett, m.a. varðandi mengunarvarnir, mat á umhverfisáhrifum, stjórn vatnamála, eignar- og nýtingarrétt á auðlindum og upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Einnig er töluverð samsvörun við ákvæði frumvarps til náttúruverndarlaga sem nú er til umfjöllunar á Alþingi. Verður hér á eftir fjallað um hvert ákvæði fyrir sig.

#### **33. gr. Náttúra Íslands og umhverfi.**

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengdu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt. Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

Í greininni eru talin upp markmið sem a.m.k. sum hver verða að teljast lítt umdeild en almennt má þó segja að í henni sé gengið lengra í ákveðnum atriðum en löggjafinn hefur þegar treyst sér til. Hlýtur að vera umhugsunarefni hvort rétt sé að taka svo stór skref í frumvarpi til stjórnarskrár.

Einkum telur undirritaður tilefni til að gera athugasemd við að nota afdráttarlaust orðalag á borð við „Öllum skal með lögum tryggður réttur á...“, í því samhengi sem um ræðir í 2. mgr. 33. gr. Spyrja verður hvort það sé yfirleitt á valdi löggjafans eða stjórnvalda að tryggja þann rétt sem hér um ræðir, enda má ljóst vera að ýmsir utanaðkomandi þættir geta spillt andrúmslofti og umhverfi. Einnig hlýtur það að stórum hluta að vera túlkunaratriði hvenær andrúmsloft telst vera ómengað og náttúra óspillt, eins og vikið er lítillaga að í minnisblaði Aagotar V. Óskarsdóttur til sérfræðingahóps sem yfirfór frumvarpstillögu Stjórnlagaráðs. Í skýringum við 33. gr. kemur raunar fram að ekki beri að skilja 2. mgr. 33. gr. of bókstaflega en þar segir m.a.:

*„Tilvísun 2. mgr. 33. gr. til „óspilltrar náttúru“ verður að skilja í ljósi 1. mgr. þar sem fram kemur að krafan um algerlega óspillta náttúru er óraunhæf. Í*



*„Tilvísun 2. mgr. 33. gr. til „óspilltrar náttúru“ verður að skilja í ljósi 1. mgr. þar sem fram kemur að krafan um algerlega óspillta náttúru er óraunhæf. Í skilabréfi fundar fulltrúa í stjórnlagaráði sem haldinn var 8.–11. mars 2012 kemur til viðbótar fram að skilja beri ákvæðið þannig að í því felist að hver maður eigi rétt til þess að hluti náttúrunnar verði skilinn eftir eins óspilltur og aðgengilegur almenningi og verða má. Ekki sé með þessu girt fyrir að hróflað sé við náttúrunni, að mannvirki séu reist eða að gæði náttúrunnar séu hagnýtt innan eðlilegra marka.“*

Með vísan til framangreindrar skýringar virðist undirrituðum eðlilegast, ef ætlunin er á annað borð að hafa slíkt ákvæði í stjórnarskrá, að kveða frekar almennt á um þá verndarhagsmuni sem löggjafanum ber að hafa í heiðri en láta löggjafann að öðru leyti um að móta stefnu um þau málefni sem þarna falla undir, þ.m.t. hve langt sé eðlilegt að ganga til að tryggja vernd þeirra. Verður ávallt að hafa í huga að í löggjöf þurfa að vegast á sjónarmið um vernd og nýtingu auk þess sem vega þarf saman þörf fyrir verndaraðgerðir, kostnað við framkvæmd slíkra aðgerða og væntan árangur þeirra miðað við þær forsendur sem fyrir liggja.

Í 3. mgr. 33. gr. er ástæða til að staldra sérstaklega við hugtakið „gildi náttúrunnar“. Í skýringum við 33. gr. frv. kemur fram að í tillögu stjórnlagaráðs var 3. mgr. 33. gr. svohljóðandi: *„Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.“* Nú er vísað til þess að „gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða“ séu virt. Þótt undirritaður telji það líklega vera skref í rétta átt að fella brott orðalag um „rétt náttúrunnar“ sem fram kom í tillögu Stjórnlagaráðs, verður ekki annað séð en að það orðalag, sem sérfræðingahópurinn leggur til, sé hrein merkingarleysa. Undirritaður kannast ekki við að umrætt hugtak hafi tiltekna lagalega merkingu og vart verður heldur talið að um sé að ræða hugtak sem eigi sér fótfestu í íslensku máli. Slík óljós hugtök ber augljóslega að forðast í stjórnskipunarlögum. Eru því miður of mörg dæmi um það í frumvarpinu að ákvæði séu of löng og hafi jafnframt óljósa merkingu. Hér myndi væntanlega nægja að setja punkt á eftir orðinu „langframa“ þannig að 3. mgr. 33. gr. hljóði svo:

*Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa.*

Vert er jafnframt að benda á að sama regla um sjálfbæra nýtingu auðlinda er í raun endurtekin í 3. mgr. 34. gr., þar sem segir: „Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.“

Undirritaður telur ekki tilefni til athugasemda við 4. mgr. 34. gr., sem mun væntanlega styrkja rétt almennings til frjálsrar fara um eignarlönd jafnt sem þjóðlendur. Rétt er þó að hafa í huga að töluverð umræða hefur verið um hvort sambærileg ákvæði náttúruverndarlaga séu nógu skýr um það hvort landeigendum sé heimilt að synja ferðaþjónustuaðilum um aðgang að eignarlöndum sínum fyrir skipulagða ferðamannahópa í atvinnuskyni. Er eðlilegt að í skýringum við 34. gr. komi fram hver sé skilningur Alþingis á því álitaefni.



#### **34. gr. Náttúruauðlindir.**

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu utan netlaga, vatn og önnur þau náttúrugæði sem ekki eru háð einkaeignarrétti, svo sem vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almagnagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.

Ákvæði 34. gr. er eitt af umdeildustu ákvæðum frumvarpsins og er í því fjallað um reglur sem hafa mikil eignarréttarleg og efnahagsleg áhrif, einkum hvað varðar nýtingu náttúruauðlinda sem falla undir hugtakið „þjóðareign“. Undirritaður telur sig ekki hafa forsendur til þess að fjalla ítarlega um ákvæðið en vill þó benda á tiltekin atriði í ákvæðinu sem m.a. varða hagsmuni sveitarfélaga.

Fyrir sveitarfélögin skiptir töluverðu máli að í 1. mgr. hefur verið gerð sú orðalagsbreyting frá tillögu stjórnlagaráðs að orðinu „í einkaeigu“ hefur nú verið breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Í skýringum við 1. mgr. 34. gr. segir eftirfarandi um þessa breytingu:

*„Samkvæmt lögfræðilegri hugtakanotkun er með því vísað til eigna einstaklinga og einkaaðila, gagnstætt við opinbera eign. Þannig eru t.d. allar jarðir, landspildur og lóðir í eigu ríkis og sveitarfélaga í opinberri eign. Miðað við orðalagið „ekki í einkaeigu“ þyrfti t.d. við sölu slíks lands að undanskilja öll náttúrugæði. Hér má sem dæmi nefna jarðhita til heimilis- og búsparfa sem og virkjanlegt vatnsafl undir 10 MW, sbr. 1. mgr. 3. gr. a auðlindalaga, nr. 57/1998, og 1. mgr. 16. gr. vatnalaga, nr. 15/1923. Jafnframt væri veðsetning þeirra með öllu óheimil. Að því er varðar sveitarfélög virðist jafnframt ljóst að í ákvæðinu mundi felast eignarnám. Af frumvarpi stjórnlagaráðs verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið að gera slíkar eignir ríkis og sveitarfélaga að þjóðareignum. Hér er því lagt til að orðalaginu „í einkaeigu“ verði breytt í „háðar einkaeignarrétti“. Hugtakið einkaeignarréttur nær bæði til einkaeigu sem og hefðbundinnar opinberrar eignar, t.d. á ríkisjörð. Í því sambandi ber að taka fram að svo sem áður var rakið eru þess dæmi að ríkið fari samkvæmt lögum með sérstakt form eignarréttar til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt að ríkiseignum.*

Að álitum undirritaðs er ljóst að sú orðalagsbreyting sem hér um ræðir nauðsynleg og til hagsbóta fyrir sveitarfélögin. Hið sama virðist eiga við um orðalagsbreytingu í 2. mgr. sem er skýrð á eftirfarandi hátt í skýringum við 2. mgr. 34. gr.:

*Í öðru lagi er orðalaginu „uppsprettur ... virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda“ breytt í „vatnsafl, jarðhiti og jarðefni í þjóðlendum“. Samkvæmt*



auðlindalögum, nr. 57/1998, fylgir hverri landareign, þar á meðal þjóðlendum, eignarréttur að auðlindum í jörðu, þ.m.t. jarðhita og jarðefnum. Enda þótt réttur til nýtingar tiltekins vatnsafls, jarðhitasvæðis eða jarðefna í þjóðlendu kunnir að vera háður óbeinum eignarréttindum annarra en íslenska ríkisins er ljóst að íslenska ríkið er eitt eigandi þjóðlendna, að teknu tilliti til þeirrar sérstöðu meðal eigna ríkisins sem lög nr. 58/1998 kveða á um. Hins vegar er líklegt að skerðing á slíkum réttindum í eignarlöndum, sbr. t.d. gildandi ákvæði auðlindalaga, nr. 57/1998, um það efni, mundi fela í sér eignarnám og bótaskyldu ríkisins, enda hefur nýtingu af þessu tagi augljóslega lengi verið víða að finna þar. Ætlun stjórnlagaráðs er þó ekki að raska fyrirbyggjandi eignarréttindum, svo sem áður var rakið. Því er skýrt að um eignarlönd gegnir öðru máli í þessu sambandi en um þjóðlendu. Hér er gert ráð fyrir því að um vatnsafl, jarðhita og jarðefni í eignarlandi ríkis og sveitarfélaga fari með sama hætti og um annað eignarland, sbr. það sem að framan greinir um breytingu á orðalaginu „í einkaeigu“. Í þriðja lagi er orðalaginu „uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda“ breytt í skýra yfirlýsingu um þjóðareign á vatni, án þess að með því sé raskað fyrirbyggjandi vatnsréttindum. Samkvæmt vatnalögum, nr. 15/1923, fylgir hverri landareign, þ.m.t. þjóðlendu, réttur til ýmissa umráða og hagnýtingar á vatni, þ.m.t. virkjunarréttindi. Um eignarrétt að vatni hefur hins vegar verið deilt hér á landi. Skilja verður ákvæði frumvarpsins sem framlag og niðurstöðu stjórnlagaráðs í því efni. Í henni felst hvorki röskun á þeim vatnsréttindum einstaklinga og lögaðila sem varin eru af stjórnarskrá né á heimildum löggjafans til að kveða á um almennar takmarkanir eignarráða.”

Hvað varðar 3. mgr. 34. gr., sem fjallar um sjálfbæra nýtingu og almannahag, líkt og 3. mgr. 33. gr., má benda á að ákvæði af sama toga hafa áður komið fram. Nærtækt dæmi er frumvarp sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi, 385. mál. Þar var m.a. ákvæði í 1. gr. um sjálfbæra nýtingu auðlinda og eginarhald á auðlindum í þjóðareign, sem virðist betur orðað og mætti því hafa til hliðsjónar við umfjöllun um 3. mgr. 34. gr. þess frumvarps sem nú er til umsagnar. Ákvæðið var svohljóðandi:

„Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir.

**35. gr. Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.**

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.

Markmið 35. gr. er að kveða á um helstu meginreglur umhverfisréttar í stjórnarskrá. Orðalagið er óbreytt frá tillögu stjórnlagaráðs að því undanskildu að við 2. mgr. um rétt almennings til aðgangs að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru hefur verið bætt orðinu „umtalsverð“.

Að álitum undirritaðs hlýtur að vera umdeilanlegt hvort þörf sé á 35. gr. í stjórnarskrá en eins og greinin er orðuð felst þó tæplega í því mikil áhætta. Í meginatriðum er markmið greinarinnar að kveða á um skyldu stjórnvalda til að



upplýsa almenning um hættur í umhverfinu, tryggja gagnsæi við undirbúning ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og að tryggja vandaðan undirbúning slíkra ákvarðana. Flest þessara atriða eru nú þegar ágætlega tryggð í lögum, samanber m.a. lög um Veðurstofu Íslands, lög um almannavarnir, skipulagslög, lög um mat á umhverfisáhrifum og reglugerð um framkvæmdaleyfi, og vísa jafnframt í mörgum tilvikum til áralangrar framkvæmdar, svo sem að vara almenning við náttúruvá. Undirritaður vill einkum gera athugasemd við þrennt í greininni:

Í fyrsta lagi orkar það tvímælis að telja sérstaklega upp umhverfismengun í 1. mgr. 35. gr. Margs konar önnur náttúruvá kallar á aðvaranir til almennings og má þar t.d. nefna hættu á óveðrum, snjóflóðahættu o.s.frv. Virðist eðlilegra að setja punkt á eftir orðinu „náttúruvá“ enda eiga upptalningar af þessum toga varla rétt á sér í stjórnarskrá.

Í öðru lagi hlýtur að orka tvímælis að kveða í stjórnarskrá á um rétt almennings til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila, eins og lagt er til í 2. mgr. Má m.a. spyrja hvort ekki sé þá ástæða til að kveða á um slíkan rétt í fleiri ákvæðum frumvarpsins. Starfræktar eru fjölmargar úrskurðarnefndir sem hægt er að skjóta til stjórnsýsluákvörðunum. Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er ein þeirra en hvergi í frumvarpinu er vikið að verkefnum annarra sambærilegra úrskurðarnefnda.

Rétt er jafnframt að benda á að í 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, er málskotsréttur afmarkaður þannig að þeir einir geta kært stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga geta þó kært tilgreindar ákvarðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að. Var nokkuð hart tekist á um afmörkun þessa málskotsréttar á Alþingi og varð niðurstaðan sú að hverfa frá tillögu í upphaflegu frumvarpi þar sem kveðið var á um málskotsrétt almennings. Með því að kveða í 2. mgr. 35. gr. á um rétt „almennings“ til málskots virðist undirrituðum ljóst að markmiðið sé að útvíkka málskotsrétt samkvæmt fyrrgreindum lögum þannig að hvaða einstaklingur sem er eigi málskotsrétt, án tillits til þess hvort hann eigi lögvarinna hagsmuna að gæta. Hlýtur Samband íslenskra sveitarfélaga að leggja gegn slíkum áformum með hliðsjón af umsögnum sínum um frumvarp til laga um fyrrgreinda úrskurðarnefnd.

Með vísan til framangreindra athugasemda telur undirritaður rétt að leggja til að 2. mgr. 35. gr. orðist svo:

*Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru.*

Í þriðja lagi þarfnast hugtakið „meginreglur umhverfisréttar“ nánari skýringa. Í skýringum við 3. mgr. er vísað til fimm meginreglna sem eiga sér uppruna í alþjóðlegum skuldbindingum, þ.m.t. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, og yfirlýsingum á borð við Ríóyfirlýsinguna, og segir í skýringum að þær hafi að nokkru leyti verið útfærðar með einum eða öðrum hætti í íslenskrri löggjöf. Meginreglurnar eru þessar:

*Varúðarregla:* Þegar hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á umhverfi og náttúruauðlindir skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem





rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem geta komið í veg fyrir áhrifin eða dregið úr þeim.

*Greiðsluregla.* Í því skyni að tekið sé tillit til umhverfiskostnaðar skal beita hagrænum stjórnþækjum í samræmi við meginregluna um að sá sem mengar beri að jafnaði þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar.

*Samþætting.* Samþætta skal sjónarmið um umhverfisvernd við önnur sjónarmið þegar undirbúnaðir eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

*Fyrirbyggjandi aðgerðir.* Þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi skal eins og mögulegt er draga úr þeim, minnka þau eða koma í veg fyrir þau og að umhverfi skerðist að magni eða gæðum.“

*Nytjagreiðsluregla,* sem er ákveðin útfærsla á greiðslureglu, og mælir fyrir um að notandi náttúruauðlinda greiði fyrir notkunina, en um þau atriði er sérstaklega fjallað í 4. mgr. 34. gr. frumvarpsins.

Ofangreindar reglur eru eðli máls samkvæmt misjafnlega umdeildar en að áliti undirritaðs orkar verulega tvímælist að stjórnarskrárbinda vísun til þessara reglna, sem verður að telja að séu enn í mótun. Þannig má benda á að frumvarp sem umhverfisráðherra lagði fram um lögfestingu meginreglna umhverfisréttar lagði fram á 133. löggjafarþingi náði ekki fram að ganga og hefur það ekki verið endurflutt. Einnig má benda á að ekki er fullt samræmi milli II. kafla frumvarps til náttúruverndarlaga, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, og skýringa við 35. gr. frv. til stjórnskipunarlaganna. Er það álit undirritaðs að réttara væri að lögfesta slíkar reglur í náttúruverndarlögum áður en til álita geti komið að samþykkja vísun til þeirra í stjórnarskrá.

Með vísan til framangreinds telur undirritaður rétt að leggja til að 3. mgr. 35. gr. frv. falli brott.

### **Samanteknar athugasemdir um 33.-35. gr. frv.**

Eins og fram kemur í þessu minnisblaði eru veigamestu athugasemdir gerðar við eftirfarandi atriði í 33.-35. gr.:

- Í frumvarpinu er í ákveðnum atriðum gengið lengra en löggjafinn hefur til þessa treyst sér til. Einnig mættu sum ákvæðin vera orðuð hnitmiðaðar en gert er í frumvarpinu, þannig að merking þeirra verði ljósari. Telur undirritaður rétt að leggja til styttingu á orðalagi 3. mgr. 33. gr. og 1. mgr. 35. gr. af þeim sökum. Einnig er af sömu ástæðu gerð athugasemd við orðalag 2. mgr. 33. gr.
- Ekki er tilefni til að kveða í 2. mgr. 35. á um málskotsrétt almennings og hlýtur sambandið að leggjast gegn því að í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna sé gengið lengra í þeim efnum en gert var í lögum sem samþykkt voru á árinu 2011. Virðist því ástæða til að leggja til orðalagsbreytingu í 2. mgr. 35. gr.
- Að áliti undirritaðs orkar tvímælis að stjórnarskrárbinda vísun til ólögfesta meginreglna umhverfisréttar og virðist því ástæða til að leggja til að 3. mgr. 35. gr. frumvarpsins falli brott.

GB



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 9. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason, Tryggvi Þórhallsson  
og Gyða Hjartardóttir

Málsnr.: 1104019SA  
Málalykill: 320

#### **Efni: Umfjöllun um 22. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lþ.**

Í þessu minnisblaði er fjallað um 22. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga út frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

#### **22. gr. Félagsleg réttindi.**

Öllum skal með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis og félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fátæktar, fötlunar, veikinda, örorku eða sambærilegra aðstæðna.

Eins og fram kemur í greinargerð er hér um að ræða nýtt sjálfstætt ákvæði um félagsleg réttindi. Segir þar einnig að byggt sé á 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár en jafnframt má ljóst vera að efni og framsetning réttinda er með verulega breyttu sniði.

Að mati sérfræðinga sambandsins er það áleitinn spurning hvaða þýðingu breytt efni og framsetning ákvæðisins muni hafa fyrir framkvæmd samfélagslegrar aðstoðar, hvort sem hún er veitt af hálfu sveitarfélaganna eða stjórnvalda ríkisins. Í því efni tókum við undir veigamiklar athugasemdir sem Tryggingastofnun ríkisins (TR) gerir í umsögn sinni um 22. gr. Ástæða er til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, að taka til gaumgæfilegrar skoðunar hvort raunhæft er að halda því til streitu að umræddar breytingar verði gerðar.

Í öllu falli er ljóst að áformaðri breytingu á framsetningu og efni núgildandi 1. mgr. 76. gr. verða að fylgja miklu betur unnin lögskýringargögn þar sem afstaða er tekin til margvíslegra álitaefna. Nokkur þessara álitaefna eru rakin hér á eftir, en lögð er áhersla á að veruleg óvissa mun verða því samfara að ætla þessum álitaefnum að skýrast í framkvæmd.

Hvað þetta varðar er vert að hafa í huga að félagsleg réttindi bjóða eðli málsins samkvæmt upp á margvíslega túlkun auk þess sem þau tvinnast í framkvæmd náð við jafnræðisreglur. Í því sambandi er rétt að minna á svonefnda öryrkjadóma sem gengu eftir tilkomu 1. mgr. 76. gr. í gildandi stjórnarskrá. Mikilvægt er að sneiða eftir fremsta megni hjá réttaróvissu eins og skapaðist í þeim málum, með því að breyta stjórnarskrá án þess greint sé hvaða afleiðingar það hafi.



## Hvað felst í rétti til lífsviðurværis?

Afgerandi nýmæli kemur fram í 1. mgr. 22. gr. þar sem segir að öllum skuli með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis.

Þessi réttur er settur fram án þeirrar tilvísunar sem er í núgildandi stjórnarskrárákvæði, þ.e. að öllum „sem þess þurfa“ beri tiltekin réttindi. Ætla verður að gild ástæða hljóti að vera fyrir þessari breyttu framsetningu og að tillagan sé gerð með ráðnum hug.

Því kemur það verulega á óvart að í skýringargögnum kemur fram að meginreglan skv. 1. mgr. 22. gr. sé sú að hver einstaklingur noti öll tiltæk ráð til þess að tryggja sjálfum sér og fjölskyldu sinni viðunandi lífsafkomu. Skyldur ríkisins til þess að tryggja þessi réttindi verði einungis virkar þegar nauðsyn beri til, t.d. vegna þess að viðkomandi einstaklingur hefur ekki jöfn tækifæri á við aðra eða lifir við hindranir af öðru tagi.

Að mati sambandsins er illskiljanlegt og raunar ótækt, að slá því fram að meginregla felist í stjórnarskrárákvæði sem ekki kemur skýrt fram í orðalagi þess. Sjálfstæður réttur til lífsviðurværis mun verða að veruleika nái tillaga stjórnlagaráðs fram að ganga. Með sama hætti og vilji almenna löggjafans verður að vera alveg skýr um lögbundnar takmarkanir á mannréttindum, verður vilji stjórnarskrárgjafans að vera afdráttarlaus um inntak þeirra réttinda sem veitt eru. Vítt og loðið inntak réttar til lífsviðurværis samkvæmt fyrirbyggjandi tillögu uppfyllir engan veginn þær kröfur.

Þá vekur einnig athygli að af skýringum við 1. mgr. 22. gr. má leiða að rétturinn til lífsviðurværis felist í raun í því að „ tryggja að fólk eigi möguleika á því að taka fullan þátt í samfélaginu og nái að lifa yfir fátæktarmörkum sem viðurkennd eru í viðkomandi landi“.

Sambandið telur að þessar tilvísanir til mælikvarða um fátækt og lífsafkomu opni fyrir óæskilegt samspil milli ákvæða 1. og 2. mgr. 22. gr. og leggur til að orðin „lífsviðurværis og“ verði felld út úr fyrri málsgreininni en að skerpt verði á markmiði aðstoðar skv. 2. mgr. samanber hér á eftir.

## Skilgreining hugtaksins „félagslegt öryggi“

Fram kemur í skýringum með frv. að ákvæði 1. mgr. 22. gr. um félagslegt öryggi byggist einkum á 9. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR).

Starfsmenn sambandsins eru sammála því að í stjórnarskrá verði kveðið með almennum hætti á um rétt til félagslegs öryggis með sérstakri vísun til umrædds alþjóðasamnings. Fyrst og fremst myndi slíkt ákvæði hafa þýðingu til að undirstrika þá skyldu löggjafans að koma á og viðhalda fyrirkomulagi sem kenna má við heildstætt öryggisnet í samfélaginu, þ.e. tryggja að opinber stuðningur við þá sem þess þurfa sé til staðar og koma í veg fyrir að einstaklingar lendi í kerfislægum gloppum. Samfella sé með öðrum orðum tryggð bæði milli ólíkra þjónustu- og bótakerfa og á æviskeiði hvers einstaklings.

Minnt er á að skv. 9. gr. SEFMR verður kerfið (öryggisnetið) að tryggja ekki færri en níu greinar félagslegs öryggis, þ.e. heilbrigðisþjónustu, sjúkra-tryggingar, ellilífeyri, atvinnuleysisbætur, slysatryggingar, fjölskyldu- og



barnalífeyri, fæðingarorlof og aðstoð í tengslum við barnsburð, örorkulífeyri og dánarbætur.

Þá má taka undir þá ábendingu í umsögn TR að tilgangur almenns ákvæðis um félagslegt öryggi eigi einkum að vera „að standa vörð um þá þjónustu sem þegar er veitt“, sbr. tilvísun til skýringar við 23. gr. frv.

Í ljósi þessara atriða má velja því upp hvort ekki færi betur á því að hafa almennt ákvæði um félagslegt öryggi þannig staðsett í stjórnarskrá að það vísi ekki einungis til félagslegrar aðstoðar, heldur einnig aðstoðar sem veitt er í þágu heilbrigðis, barna o.fl.

### **Er „fátækt“ nothæfur mælikvarði í stjórnarskrá?**

Tillaga stjórnlagaráðs gerir ráð fyrir að orðið fátækt komi í stað örbirgðar í núgildandi stjórnarskrárákvæði. Fram kemur í greinargerð að sú orðalagsbreyting (ásamt fleirum) hafi ekki „efnisáhrif“.

Þessi staðhæfing stenst engan veginn og eru þvert á móti allar líkur á því að það muni hafa veruleg en um leið ófyrirsjáanleg áhrif á efni löggjafar um samfélagsaðstoð að taka fátækt upp sem mælikvarða í stjórnarskrárákvæði sem slík lög sækja stoð sína til.

Nái breytingin fram að ganga verður að telja afar sennilegt að endurskoða þurfi löggjöf um samfélagsaðstoð út frá lágmarksviðmiðum um framfærslu. Í umsögn sinni telur TR „gefið undir fótinn“ hvað þetta varðar og er það síst ófæmelt.

Til þess er hins vegar að líta að umfjöllun um fátækt er mjög skammt á veg komin héraendis og mikil vinna óunnin til þess að telja megi að almenn sátt ríki um það hvað fátæktarmælikvarði eigi að endurspeglar. Fyrsta áfanga í þeirri vinnu lauk með útgáfu skýrslu á vegum velferðarráðuneytisins (*Íslensk neysluviðmið*, febrúar 2011) en síðan hefur verkefnið legið í láginni.

Pólítísk umræða af þessum toga er mjög vandmeðfarin og hefur reynst nágrannaþjóðum erfið. Skemmst er að minnast stöðunnar í Danmörku þar sem sveitarfélögin hafa lengi kallað eftir því að fátæktarmælikvarði verði búinn til. Það var hins vegar fyrst á síðasta ári að brugðist var við þessum kröfum sveitarfélaganna með skipun sérfræðinganevndar sem ákveða á „fattigdomsgrænse“ (sjá meðf. frétt frá KL, danska sveitarfélagasambandinu). Nefndinni er ætlað að skila niðurstöðum sínum á þessu ári.

Sérfræðingar sambandsins telja fullkomlega ótímabært og misráðið að stíga það skref sem stjórnlagaráð lagði til og fer fram á að orðið fátækt verði fellt út úr 2. mgr. 22. gr. frv.

### **Framsetning á aðstæðum sem eru forsendur aðstoðar**

Fram kemur í greinargerð með 2. mgr. 22. gr. frv. að upptalningu hafi verið ætlað að ná utan um alla þá hópa sem ákvæðinu er ætlað að tryggja vernd.

Af hálfu sambandsins er líklega ekki tilefni til athugasemda við það sem bæst hefur við upptalninguna frá gildandi ákvæði en taka má undir athugasemd TR um að endurskoða notkun hugtaksins „örorka“ og hugsanlega framsetningu á fleiri skilgreindum atriðum. Enda þótt lagaákvæðum sé beint að tilteknum hópum er áriðandi að hafa í huga að inntak mannréttinda styðst í dag ekki



hvað síst við þá staðreynd að fólk þarf að yfirstíga margvíslegar samfélagslegar hindranir til þess að eiga möguleika á fullri þátttöku í samfélaginu.

Mikilvægt er að halda þessari hugsun til haga þegar upptalningu ákvæðisins sleppir. Tillaga stjórnlagaráðs er að halda texta gildandi stjórnarskrár með þeirri breytingu að vísa til sambærilegra aðstæðna í stað sambærilegra atvika. Rökréttara er að gera þetta að sjálfstæðum málslið þar sem sami réttur til aðstoðar verði tengdur öðrum sambærilegum aðstæðum, sem hindra fólk í virkri þátttöku á vinnumarkaði og öðrum sviðum samfélagsins.

Athyglisvert er einnig að skoða ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar í þessu samhengi en í 75. gr. hennar segir:

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse.

Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtigelser, som loven herom byder.

Rétt er að hafa í huga að þetta danska ákvæði er að stofni til 150 ára gamalt, en fór þó í gegnum heildarendurskoðun árið 1953. Nýlega hefur reynt á það fyrir dönskum dómstólum hvort samræmi sé milli þessa ákvæðis og fyrirmæla í alþjóðlegum mannréttindasamningum, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sjá 8. gr., 14. gr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 1.

Dómur Hæstaréttar Danmerkur frá 15. febrúar 2012 í svonefndu „starthjælp“-máli tekur hins vegar af skarið um að skilyrt fjárhagsaðstoð veitt af dönsku sveitarfélagi stríði hvorki gegn 75. gr. stjórnarskrár né tilvitnuðum ákvæðum MSE. Sérstaklega er tekið fram í dóminum að velferðarkerfi sem fjármagnað er með sköttum hljóti eðli málsins samkvæmt að byggjast á viðmiðum til afmörkunar á því hverjir eigi rétt til aðstoðar.

Að mati undirritaðra er einboðið að fara þá leið sem Danir hafa farið enda verður að telja að hún sé í góðu samræmi við almenna réttarvitund hér á landi, þ.e. að eðlilegt sé að afmarka þann hóp sem eigi rétt til aðstoðar og setja fram sanngjörn skilyrði fyrir aðstoð.

Undirritaðir telja rétt að taka niðurlag danska ákvæðisins efnislega upp í 22. gr. þannig að vísað sé til þess að réttur til aðstoðar sé með þeim skilyrðum sem lög greini. Er hvað þetta varðar tekið undir athugasemdir í umsögn TR.

### **Möguleg kostnaðaráhrif**

Meðfylgjandi er félagsþjónustuskýrsla sambandsins fyrir árið 2012, en þar koma fram ýmsar upplýsingar um útgjöld sveitarfélaga vegna félagslegra réttinda íbúa (sjá 2. kafla og undirkafla einkum 2.2 um fjárhagsaðstoð og 2.4.2 um sérstakar húsaleigubætur).

Af þessum tölum má ráða að öll útvíkkun á hópum sem eiga rétt til félagslegar aðstoðar mun hafa veruleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Reikna má með að hvert prósentustig í fjölgun umsókna um fjárhagsaðstoð kalli á aukin útgjöld fyrir sveitarstjórnarstigið sem nemi hátt í hálfum miljarði króna á ársgrundvelli.

Ekki eru forsendur til þess af hálfu sambandsins að leggja mat á það hvort breytt ákvæði stjórnarskrár og afleiddar breytingar á lögum muni fjölga



umsóknnum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hitt má vera ljóst að ef ekki er leyst úr ofangreindum álitaefnum mun það skapa verulegan þrýsting á þá félagslegu aðstoð sem sveitarfélögin veita og koma ofan í þá þróun sem þegar er hafin í þá veru að mjög stórir hópar fólks flytjist af atvinnuleysisbótum yfir á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

### Samantekt

Sérfræðingar sambandsins telja ástæðu til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að skoða, í samráði við velferðarnefnd, hvort raunhæft sé að svo stöddu að breyta efni og framsetningu núgildandi stjórnarskrárákvæðis um félagslega aðstoð.

Verði breytingar gerðar er mælt til þess að tillaga um 22. gr. frv. verði endurskoðuð í meðförum þingsins þannig að greinin hljóði svo:

#### **22. gr. Félagsleg réttindi.**

Öllum skal með lögum tryggður réttur til félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fötlunar, veikinda eða örorku. Aðrar sambærilegar aðstæður, sem hindra fólk í virkri þátttöku í atvinnulífi eða öðrum sviðum samfélagsins, veita sama rétt til aðstoðar með þeim skilyrðum sem lög greina.

GB/Trp/GH

Tilvísanir:

*Neysluviðmið fyrir íslensk heimili.* Skýrsla unnin af Jóni Þór Sturlusyni, Guðnýju Björk Eydal og Andrésí Júlíusi Ólafssyni. Velferðarráðuneytið, febrúar 2011.

[http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid\\_lokautgafa\\_vef.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf).

*Ekspertpanel skal fastsætte fattigdomsgrænse.* Frétt á vef Kommunernes Landsforening [dönsku sveitarfélagasamtökin], 11. maí 2012.

<http://www.kl.dk/Om-KL/Expertpanel-skal-fastesatte-fattigdomsgranse-id103261/>.

*Dómur Hæstaréttar Danmerkur dags. 15. febrúar 2012 í máli nr. 159/2009 (2. avd.)*

[http://kammeradvokaten.dk/media/896298/Startshjælpssagen\\_dom%202012.pdf](http://kammeradvokaten.dk/media/896298/Startshjælpssagen_dom%202012.pdf).

*Félagsþjónustuskýrsla fyrir árið 2012.* Samband íslenskra sveitarfélaga, desember 2012.



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 10. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og  
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA  
Málalykill: 320

**Efni: Ábendingar við 15. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lþ.**

Í þessu minnisblaði er fjallað um 15. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

#### **15. gr. *Upplýsingaréttur.***

Allir hafa rétt til aðgangs að opinberum gögnum.

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og skal halda til haga gögnum, svo sem fundargerðum, og skrásetja og skjalfesta erindi, uppruna þeirra, ferli og afdrif. Slíkum gögnum má ekki eyða nema samkvæmt lögum.

Í því skyni að auðvelda almenningi upplýsingaleit skal skrá yfir mál og opinber gögn, uppruna þeirra og innihald, vera aðgengileg eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Taka skal afstöðu til upplýsingabeidna eins skjótt og auðið er og skal synjun um aðgang rökstudd. Í lögum skal kveða á um hvenær hömlur á aðgangi að tilteknum flokkum gagna falla niður og skal sá tímafrestur ekki vera lengri en nauðsyn krefur. Heimilt er í lögum að takmarka aðgang að vinnuskjölum enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur til að varðveita eðlileg starfsskilyrði opinberra aðila.

Í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er eingöngu heimilt að leggja á þagnarskyldu um upplýsingar á grundvelli laga enda sé það nauðsynlegt til verndar lögmatum opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Undir þagnarskyldu falla ekki upplýsingar um lögbrot í starfsemi stjórnvalda.

#### **Almennt um ákvæðið**

Greinin öll hefur að geyma margvísleg nýmæli miðað við gildandi stjórnarskrá.

Fyrir sveitarfélögin mun greinin – verði hún að stjórnlögum – hafa veruleg íþyngjandi áhrif á stjórnsýsluna með því að leggja fortakslausar skyldur á stjórnvöld að gera aðgengilegar skrár um mál og opinber gögn, uppruna þeirra og innihald. Hér er um afar víðtæka frumkvæðisskyldu að ræða sem óhjákvæmilegt er að gera kröfu til að verði kostnaðarmetin gagnvart sveitarfélögunum, sé það vilji Alþingis að halda tillögunni til streitu.

Lögfræðingar sambandsins sjá hins vegar enga ástæðu til þess að um þetta atriði sé fjallað í stjórnarskrá og taka í því efni undir umsögn Bjargar Thorarensen, sem bendir á að ákvæðið leggi á stjórnvöld því sem næst óframkvæmanlegar skyldur sem virðast ekki þjóna neinu hagnýtu markmiði. Bent er á að skýringar stjórnlagaráðs á nytsemi tillagnanna eru ekki sannfærandi.



Þá vekur framsetning ákvæðanna athygli, en hún er bæði mjög frábrugðin því sem tíðkast í núgildandi stjórnarskrá sem og því hvernig aðrar greinar eru orðaðar í frumvarpinu. Þannig hljóða ákvæði 15. gr. fremur eins og lagagreinar með afar nákvæmu orðalagi, í stað þess að hafa að geyma almennar meginreglur.

Í þessu sambandi skal bent á 100. gr. norsku stjórnarskrárinnar sem fjallar með almennum hætti um tjáningarfrelsi, upplýsingafrelsi, fjölmiðla o.fl. Þar er meginreglan um aðgangsrétt sett fram með skorinorðum hætti í 5. mgr. er hljóðar svo:

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Efni og framsetning ákvæðisins var ákveðin eftir gagngera endurskoðun sem fór fram árið 2004 og endurspeglar því réttarþróun síðastliðinna áratuga. Frumkvæðisskylda af hálfu stjórnvalda kemur síðan fram í 6. mgr. þar sem segir:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

Samkvæmt gildandi lögum eru Ísland og Noregur meðal þeirra ríkja sem ganga allra lengst í því að skylda stjórnvöld til þess að tryggja aðgang að gögnum og stuðla að opinni og lýðræðislegri umræðu. Fullyrða má að það muni hafa ófyrirsjáanleg áhrif ef nýmæli í stjórnarskrá leiða til þess að enn lengra verði gengið.

Minnt er á að hagsmunamat er alltaf á bak við öll álitamál um rétt til aðgangs að opinberum gögnum, þar sem vega þarf saman hagsmuni almennings af aðgangi og hins vegar hagsmuni af trúnaði um tiltekin gögn. Nauðsynlegt er að bregðast megi við þróun í tækni og aðferðum við upplýsingaöflun með breytingum á lögum, en augljóst er að ef tillaga stjórnlagaráðs nær fram að ganga eru löggjafanum settar verulegar skorður um viðbrögð við ástandi sem upp kann að koma.

Af þessum ástæðum telja lögfræðingar sambandsins rétt að leggja til að 15. gr. í frv. til stjórnskipunarlaganna verði færð til svipaðs horfs og er í Noregi og hljóði svo:

**15. gr. *Upplýsingaréttur.***

Meðferð opinbers valds og hagsmuna skal vera gegnsæ og gögnum þar að lútandi haldið til haga, svo sem fundargerðum, auk þess sem erindi skulu skrásett og skjalfest, með tilliti til uppruna þeirra, ferlis og afdrifa. Allir hafa rétt til aðgangs að slíkum gögnum með þeim takmörkunum sem lög hafa að geyma um persónuvernd og aðra mikilvæga hagsmuni.

GB / TrP

Tilvísanir:

Norska stjórnarskráin (100. gr.): <http://www.lovdato.no/all/tl-18140517-000-006.html#100>.





## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og  
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA  
Málalykill: 320

**Efni: Ábendingar við 12. gr. í frv. til stjórnskipunarlaganna, 415. mál 141. lþ.**

Í þessu minnisblaði er fjallað um 12. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

**12. gr. Réttur barna.**

Öllum börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir í málum sem það varða.

Barni skal tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum sem það varða og skal tekið réttmætt tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.

**Um 1. mgr.**

Ákvæðið er samhljóða 3. mgr. 76. gr. núgildandi stjórnarskrár að öðru leyti en því að bætt hefur verið við tilvísun til allra barna. Engin ástæða er til þess að gera athugasemd við þá breytingu.

**Um 2. mgr.**

Þetta ákvæði á sér fyrirmynd í 3. gr. Barnasáttmála SP. Sambandið hefur lýst yfir stuðningi við lögfestingu sáttmálans, sbr. umsögn um frv. þess efnis sem nú liggur fyrir Alþingi (155. mál). Um mikilvægt lögskýringarsjónarmið er að ræða sem eðlilegt er að eigi sér skýra fótfestu í stjórnarskrá.

**Um 3. mgr.**

Þetta ákvæði byggist á 12. gr. Barnasáttmála SP og er viðurkennt að túlkun ákvæðisins fari að verulegu leyti eftir framkvæmda samningsins.

Tekið skal fram að í áðurnefndri umsögn sambandsins um lögfestingu sáttmálans var lögð áhersla á að skyldur samkvæmt ákvæðinu væru oft háðar því að tiltekin aðstaða sé fyrir hendi m.a. varðandi túlkun. Í greinargerð með lögfestingarfrumvarpinu (155. mál) kemur fram að allra tiltækra leiða sé leitað til þess að réttur barns til skoðanaskipta nái fram að ganga. Þetta orðalag ber skýrt með sér að skylda stjórnvalda við framkvæmd 12. gr. Barnasáttmálans sé ekki fortakslaus.

Af þeirri ástæðu er æskilegt að í álitum þingnefnda vegna málsins verði áréttað að leitast beri við að framfylgja skyldu skv. 3. mgr. eftir því sem við verður komið.



Að öðru leyti er ekki gerð athugasemd við 12. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna.

GB /TrP



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og  
Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA  
Málalykill: 320

#### **Efni: Ábendingar við 24. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lþ.**

Í þessu minnisblaði er fjallað um 24. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

#### **24. gr. Menntun.**

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða menntun án endurgjalds.

Menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýninni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal rétt foreldra til þess að tryggja að menntun barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir þeirra.

#### **Um 1. mgr.**

Ákvæðið er óbreytt frá gildandi stjórnarskrá og almennt ætti það að gefa til kynna að ekki eigi að verða breyting á megininntaki þess réttar til menntunar sem varinn er af stjórnarskrá.

Hugtakið „almenn menntun“ hefur af fræðimönnum verið skýrt þannig, að átt sé við nám í grunnskóla og framhaldsskóla. Sérnám, þ.e. háskólamenntun, framhalds- og fullorðinsfræðsla o.fl., hefur fallið utan hugtaksins og er gildandi ákvæði 2. mgr. 67. gr. stjórnarskrár ekki skýrt svo að það felli skyldur á stjórnvöld (ríki eða sveitarfélög) að standa fyrir slíkri menntun.

Ekki verður séð að íslenskir fræðimenn hafi fjallað um það hvort nám í leikskóla teljist til almennrar menntunar í þessum skilningi stjórnarskrárinnar. Hins vegar hefur verið rætt um leikskólastigið í tengslum við menntunarhugtak 1. mgr. 28. gr. Barnasáttmála SP og 2. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Hefur verið litið svo á að gildandi löggjöf um leikskólann, sem fyrsta skólastigið, sé í samræmi við þessar alþjóðlegu skuldbindingar. Til að mynda er ekki gerð nein tillaga um breytingu á lögum nr. 90/2008, um leikskóla, í frumvarpi því sem liggur fyrir Alþingi um lögfestingu barnasáttmálans (155. mál). Liggur þar að baki að þótt starfsemi leikskóla sé vissulega flokkuð sem grunnþjónusta séu skyldur sveitarfélaga um margt ólíkar þeim lagareglum sem gilda um grunnskóla. Þá er ekki um að ræða afdráttarlausan rétt allra barna á leikskólaaldri til þess að fá vist á leikskóla.

Með þessi atriði í huga telja lögfræðingar sambandsins að ganga verði út frá því að hugtakið „almenn menntun“ í skilningi stjórnarskrárinnar, sbr. tillögu 1. mgr., nái að óbreyttum lögum ekki yfir leikskólastigið.



Nauðsynlegt er hins vegar að kalla eftir því við allsherjar- og menntamálanefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að þessi skilningur verði staðfestur í álitum sem tekin verða saman við meðferð málsins. Helgast það einkum af því að samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs (sem fram koma í greinargerð með frv.) eigi nú að skilja hugtakið „almenn menntun“ með víðtækari hætti en áður og er þar vísað í rétt til iðnnáms, verkmenntanáms og annars sérhæfðs náms á framhaldsskólastigi auk almenns bóknáms.

Taka verður af skarið um að þessi útvíkkun hugtaksins nái ekki til leikskólans enda gæti það haft miklar afleiðingar fyrir sveitarfélögin ef ný stjórnarskrá yrði skýrð með þeim hætti, meðal annars þegar tillit er tekið til kostnaðarþátttöku foreldra í leikskóladvöl, sbr. umfjöllun hér á eftir um 2. mgr.

Verði rekstur leikskóla og grunnskóla lagður að jöfnu í skilningi 1. mgr. mun það m.a. snerta skyldu sem samkvæmt skýringum stjórnlagaráðs felst í ákvæðinu til „að tryggja að í landinu sé nægjanlegur fjöldi grunnskóla og framhaldsskóla“ og „að menntastofnanir séu innan hæfilegrar fjarlægðar frá búsetusvæðum...“. Skilgreiningin myndi einnig hafa áhrif á samspil menntunarákvæða og jafnræðisreglna og draga almennt úr svigrúmi sem nú er til staðar í starfsemi leikskóla. Viðbúið er að það hefði veruleg kostnaðaráhrif þegar fram í sækti.

## **Um 2. mgr.**

Ákvæðið er nýmæli og er því ætlað að treysta þá meginreglu í sessi að skyldunám sé gjaldfrjálst.

Meginreglan stendur föstum fótum í gildandi lögum og eins og nefnt er í greinargerð með 2. mgr. 24. gr. mun framkvæmdin fyrst og fremst helgast af menntastefnu á hverjum tíma, því bæði megi „hugsa sér að hluti leikskólans verði gerður að skyldu og að öllum ungmennum verði gert skylt að vera í skóla“ eins og segir í skýringum stjórnlagaráðs.

Af þeirri ástæðu má spyrja hvort raunverulegt tilefni sé til þeirrar breytingar sem hér er lögð til því eðlilegra væri að láta þetta atriði ráðast af því hvernig löggjöf þróast. Má þar hafa í huga að í norsku stjórnarskránni sem þykir framsækin að ýmsu leyti er ekkert ákvæði um menntun.

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda eru hins vegar menntunarákvæði og gefur framsetning þeirra færi á að skoða hvernig haga megi hliðstæðu íslensku ákvæði.

Í dönsku stjórnarskránni segir:

§ 76. Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.

Gjaldfrelsisákvæði er í 1. mgr. 16. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og í 2. mgr. er sérstakt ákvæði um aðra skólaþjónustu m.a. vegna sérþarfa („... other educational services in accordance with their ability and special needs ...“). Athyglisvert er einnig að í 123. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er vikið sérstaklega að stöðu einkaskóla við hlið þeirrar þjónustu sem ríki og sveitarfélög veita („Provisions on the principles governing the other educational services arranged by the State and the municipalities, as well as on the right to arrange corresponding education in private educational institutions, are laid down by an Act.“)



Almennt ákvæði um menntun í 18. gr. sænsku stjórnarskrárinnar tiltekur sérstaklega að gjaldfrelsi nái til grunnmenntunar (grundläggande utbildning).

Af framsetningu þessara ákvæða má ráða að:

- Menntun er mjög vítt hugtak og ástæða til þess að greina á milli ólíkra þátta þess (nám, kennsla, fræðsla) verði niðurstaðan sú að gjaldfrelsisákvæði skuli tekið upp í stjórnarskrá. Í dönsku stjórnarskránni er meginreglan bundin kennslu (fri undervisning) og þannig afmarkað hvaða þættir í skólastarfinu eru endurgjaldslausir. Án slíkrar skýringar er boðið upp á túlkunarvanda gagnvart margvíslegri gjaldtöku sem nú tíðkast í grunnskólum hérlendis m.a. fyrir skólamáltíðir, ritföng, lengda viðveru og vettvangsferðir.
- Finnska stjórnarskráin tiltekur sérstaklega þjónustu við börn með sérþarfir. Ástæða er til þess að greina vel hvort ekki þurfi að fara sömu leið hérlendis í ljósi þess að börn frá margvíslega meðferð hjá sérfræðingum í heilbrigðisþjónustu, sem ekki telst með öllu gjaldfrjáls þegar gert er ráð fyrir kostnaðarhlutdeild foreldra.
- Bæði í dönsku og finnsku stjórnarskránni er afmarkað hvert er inntak skólaskyldu gagnvart heimakennslu og einkaskólum. Athyglisvert er að í þeirri finnsku er sérstaklega rætt um réttinn til þess að veita menntun í einkaskólum.

Í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að tillögu þess um 2. mgr. 24. gr. sé ekki ætlað að „koma í veg fyrir“ að til séu einkaskólar sem leggja á skólagjöld. Ákvæðinu sé einungis ætlað að tryggja að allir þeir sem skólaskylda nær til skuli eiga kost á að njóta menntunar í boði stjórnvalda án þess að greiða fyrir hana beint, kjósi þeir að þiggja hana.

Að vísað sé til valfrelsis borgaranna í skýringargögnum með stjórnskipunarlögum kallar óhjákvæmilega á að nánar sé skilgreint hvaða mörk megi setja í almennri löggjöf um það atriði.

Sé ætlunin að taka upp gjaldfrelsisákvæði í íslensku stjórnarskrána telja lögfræðingar sambandsins ljóst að veruleg greiningarvinna þurfi að fara fram áður en hægt verður að taka afstöðu til ofangreindra atriða. Sérstaklega þarf að horfa til áhrifa á leikskólastigið í þessu sambandi, sér í lagi þar sem ráðagerð býr að baki tillögunni um að hann verði gjaldfrjáls. Einnig má taka undir ábendingar Bjargar Thorarensen um að leggja þurfi mat á dómaframkvæmd og álit umboðsmanns Alþingis þar sem reynt hefur á inntak núverandi 2. mgr. 76. gr.

Eins og áður er rakið verður ekki séð að brýn þörf sé á því að taka upp slíkt ákvæði nú og er ástæða til þess að leggja til við þingnefndir að horfið verði frá þessu nýmæli í þessari umferð.

### Um 3. mgr.

Þriðja málsgrein er einnig nýmæli en er einkum ætlað að vera vísiregla um hlutverk almennra menntastofnana á sviði náms og kennslu.

Eins og ákvæðið er sett fram hefur það yfirbragð þess að stjórnarskráin sé að mæla fyrir um það að borgararnir skuli leita sér menntunar undir þeim formerkjum sem ákvæðið greinir. Viðtekin skýring menntunargættaksins er hins vegar rýmri en það, og hvatir fólks til þess að leita sér menntunar fjölbreyttari en svo að það hafi nokkra þýðingu að mæla fyrir um slíkt í stjórnarskrá.



Telja verður einnig að margvísleg sérhæfð fræðsla sé undanskilin í þessu sambandi með svipuðum rökum og lögð eru til grundvallar við aðgreiningu á milli almennrar menntunar og sérnáms, en eðlileg krafa er að slík sjónarmið komi fram í greinargerð.

Orðalag ákvæðisins er því of vítt að mati sérfræðinga sambandsins og að lágmarki nauðsynlegt að tiltaka að um almenna menntun sé að ræða.

#### Um 4. mgr.

Ákvæðið er nýmæli sem inn kemur að tillögu sérfræðingahóps.

Að mati sérfræðinga sambandsins myndi breytingartillaga í þessa veru grafa undan stöðu skólafólks, sem iðulega þarf í sínum störfum að taka afstöðu til þess hvernig hagsmunum barns í skólanum er best borgið. Ekki er sjálfgefið að hagsmunir barnsins og forráðamanna þess fari saman í öllum tilvikum.

Því er aðallega lagt til að 4. mgr. verði alfarið felld út úr 24. gr. og að inntak þeirra réttinda sem hér um ræðir verði látið ráðast á skýringu á viðhlítandi ákvæðum alþjóðasamninga sem lögfestir hafa verið á Íslandi og í samræmi við réttarþróun þeirra.

Verði það á hinn bóginn niðurstaða stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að efnisleg grein af þessum toga eigi heima í menntunarákvæðum stjórnarskrár, lýsir sambandið sig sammála sjónarmiðum er fyrir liggja í umsögnum til nefndarinnar frá Hrefnu Friðriksdóttur, Björgu Thorarensen og Margréti Maríu Sigurðardóttur, umboðsmanni barna.

#### Samantekt

Með vísan til framangreinds telja undirritaðir rétt að leggja til að menntunarákvæði í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár verði einungis ein málsgrein svohljóðandi:

##### **24. gr. Menntun.**

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Til vara er lagt til að greinin orðist svo:

##### **24. gr. Menntun.**

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim sem skólaskylda nær til skal standa til boða kennsla án endurgjalds.

Almenn menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýninni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

Virða skal ábyrgð, rétt og skyldur foreldra til að veita barni sínu leiðsögn í samræmi við vaxandi þroska þess er barnið beitir rétti sínum til að njóta menntunar í samræmi við trúar- og lífsskoðanir sínar.

GB / TrP

Tilvísanir:

*Skilgreining grunnþjónustu á sviði fræðslumála.* Samantekt sambandsins frá 2008.  
<http://www.samband.is/media/skolamal/Grundthjonusta-a-svidi-fraedslumala.pdf>.

Danska stjórnarskráin: <http://www.grundloven.dk/>.



Ensk þýðing finnsku stjórnarskrárinnar:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

Sænska stjórnarskráin: <http://notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19740152.htm>.



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

### Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 23. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1104019SA

Málalykill: 320

**Efni: Ábendingar við greinar um lagasetningarferli o.fl. í frv. til stjórnskipunarlaga, 415. mál**

Í þessu minnisblaði er fjallað um ákvæði III. kafla frumvarps til stjórnskipunarlaga, sem lúta að lagasetningu á Alþingi, frumkvæði almennings og opinber fjármál, sbr. 57.-72. gr. frumvarpsins. Af þeim greinum telur undirritaður einkum ástæðu til að setja fram ábendingar við eftirfarandi atriði:

**57. gr. Meðferð lagafrumvarpa.**

Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi. Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.

Samkvæmt gildandi lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, verður frumvarp ekki að lögum fyrr en að loknum þremur umræðum. Þótt aðkoma sambandsins og annarra umsagnaraðila að þingmálum eigi sér almennt stað að lokinni fyrstu umræðu, yfirleitt með formlegri umsögn til þingnefndar, eru einnig allmörg dæmi um að sambandið hafi komið á framfæri athugasemdum á milli annarrar og þriðju umræðu. Í nokkur skipti hafa slíkar athugasemdir leitt til breytinga á þingmálum og er nærtækt að nefna breytingar sem gerðar voru á frumvarpi til sveitarstjórnarlaga sem varð að lögum nr. 138/2011. Einnig eru dæmi um að þingnefnd hafi óskað eftir afstöðu sambandsins til tiltekinna álitafna sem nefndin hefur tekið til skoðunar fyrir lokaumræðu um frumvarp.

Fækkun umræðna um þingmál þýðir að þessi möguleiki verður ekki lengur til staðar og hlýtur undirritaður að vara við því að sú breyting sem lögð er til í 1. mgr. 57. gr. geti í einhverjum tilvikum leitt til lakari lagasetningar. Hitt er þó einnig ljóst að þriðja umræða um mál er mjög oft einungis formsatriði og er þá spurningin hvort eigi að vera þyngra, skilvirkari afgreiðsla þingmála eða það öryggi sem felst í því að hafa það svigrúm, sem nú er til staðar á milli annarrar og þriðju umræðu, til að skoða nánar einstök álitafni í frumvarpi og eftir atvikum leggja fram tillögur til nauðsynlegra breytinga. Hvað skilvirkni varðar má raunar benda á að líklega verður oft erfiðara að ná sátt um að taka mál úr nefnd til annarrar umræðu ef nefnd hefur ekki lengur þann möguleika að sammælast um að mál verði tekið til nánari skoðunar fyrir lokaumræðu.

Hvað varðar 2. mgr. 57. gr. hefur nýlega verið lögfest skylda til þess að kostnaðarmeta lagafrumvörp sem fyrirsjáanlegt er að hafi áhrif á sveitarfélögin, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og studdi sambandið þá lagabreytingu eindregið. Jafnframt hefur sambandið lýst jákvæðri afstöðu til þess að fram fari





almennt mat á áhrifum lagasetningar vegna mikilvægra mála, svo sem mála sem haft geta mikil þjóðhagsleg áhrif. Verður að telja að slíkt mat sé mikilvægur þáttur í því að vanda lagasetningu hér á landi og mætti oft leggja meiri áherslu á að fram fari mat á afleiðingum laga og reglugerða sem sett eru. Umrætt ákvæði frumvarpsins hefur þó þann galla að í því felst engin afmörkun á því hvað skuli meta og má því segja að ákvæðið hafi afar litla sjálfstæða þýðingu í stjórnarskrá. Einnig tekur ákvæðið einungis til lagafrumvarpa en ekki reglugerða, öfugt við umrætt ákvæði sveitarstjórnarlaga og virðist rík ástæða til að endurskoða þá afmörkun í ákvæðinu. Má sem dæmi nefna að byggingarreglugerð er mál sem haft getur víðtæka þýðingu fyrir mjög marga aðila í þjóðfélaginu og ætti því að sæta mjög víðtæku mati á áhrifum.

Í 3. mgr. 57. gr. felst sú breyting að frumvörp sem ekki hafa hlotið afgreiðslu áður en þingi lýkur falla ekki niður nema ef um er að ræða síðasta þing kjörtímabils. Tillagan hefur bæði kosti og galla. Allmörg lagafrumvörp eru lögð fram óbreytt þing eftir þing og má segja að ef frumvarp er vel unnið en fellur á tíma í meðförum þingsins ætti ekki að vera sérstök þörf á að endurflytja mál. Í meðförum Alþingis hefur mótast það verklag að ef mál er endurflutt sem þegar hefur verið sent út til umsagna eru umsagnir frá fyrra þingi lagðar til grundvallar þótt umsagnaraðilum sé stundum gefinn stuttur frestur til að koma að frekari athugasemdum. Hefur undirrituðum þótt þetta verklag ágætlega skilvirkt.

Hitt er þó líklega jafn algengt að frumvarp sem lagt er fram á Alþingi er endurflutt með breytingum, sem oftast verður að ætla að séu til bóta, og er þá að jafnaði haft samráð við sveitarfélög og hagsmunaaðila um þær breytingar eftir því sem tilefni er til. Myndi breytingin í 3. mgr. 57. gr. væntanlega virka letjandi á ráðuneyti að leggja fram breytt frumvörp enda felst í því allnokkur vinna og kostnaður að endurflytja frumvarp sem áður hefur verið lagt fram á Alþingi. Í flestum tilvikum myndu ráðuneytin því velja þann kost að láta frumvarp standa óbreytt og leggja það í hendur Alþingis að gera nauðsynlegar breytingar á frumvörpum en breytt verklag hvað þetta varðar er líklegt til að draga úr samráði um efnisatriði mála.

Undirritaður hefur ekki mjög sterka skoðun á ákvæði 3. mgr. 57. gr., þótt hún sé líklega ekki til mikilla bóta, en vill hins vegar benda á að alltof algengt er að endurflutt þingmál eru ekki lögð fram nægilega snemma af viðkomandi ráðuneytum. eru þannig mörg dæmi um að slík þingmál eru ekki lögð fram fyrr en í nóvember án þess að nokkur sjáanleg ástæða sé fyrir slíkum töfum.

Jafnframt vill undirritaður vekja athygli á að í **2. mgr. 58. gr.** er lagt til að tillögur til þingsályktana falli niður við lok löggjafarþings. Er ekki auðvelt að sjá rök fyrir þessum tillögum í frumvarpinu um mismunandi málsmeðferð þingmála.

#### **62. gr. Lögrétta.**

Alþingi kys í Lögréttu fimm menn til fimm ára.

Þingnefnd eða fjórðungur alþingismanna getur óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Ekki má afgreiða frumvarpið fyrr en álit Lögréttu liggur fyrir.

Um Lögréttu skal nánar mælt fyrir í lögum.



Eins og vikið er að í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga í frumvarpinu hefur sérfræðinganefnd frá Evrópuráðinu gert athugasemd við að sveitarfélögin hafa takmarkaða möguleika á því að fá skorið úr stjórnskipulegu gildi laga, í samræmi við 11. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Frumvarpið bætir á engan hátt úr þessum ágalla en í umsögninni er bent á að það gæti verið til bóta ef Samband íslenskra sveitarfélaga ætti möguleika á að nýta sér það nýmæli sem felst í 62. gr. frumvarpsins, með því að óska eftir álitni Lögréttu um hvort frumvarp fullnægir ákvæðum stjórnarskrárinnar eða umræddum sáttmála. Er þessi ábending hér með ítrekuð.

**65. gr. Málskot til þjóðarinnar.**

Tíu af hundraði kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt.

Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Lög falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella lög úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur.

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að krafa kjósenda var lögð fram.

**66. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda.**

Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram frumvarp til laga eða tillögu til þingsályktunar á Alþingi.

Tíu af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gagentillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði, svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi getur ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi.

Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því að málið hefur verið afhent Alþingi.

65. og 66. gr. gefa ekki tilefni til ítarlegra athugasemda af hálfu sambandsins. Undirritaður vill þó benda á að í þessum ákvæðum er gengið mjög langt í átt til þátttökulýðræðis kjósenda. Til samanburðar má benda á að sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 þykja töluvert framsækin hvað varðar samráð við íbúa og þátttöku þeirra í ákvörðunum. Í þeim lögum er þó gengið mun skemra en lagt er til í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, svo sem varðandi hlutfall kjósenda sem þarf til að knýja fram atkvæðagreiðslu um einstök málefni. Rétt er þó að benda á að sú takmörkun sem fram kemur í 1. mgr. 67. gr. dregur umtalsvert úr möguleikum kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu og á sú takmörkun sér samsvörun í 108. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt umræddri frumvarpsgrein skal mál, sem er borið undir þjóðaratkvæði að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt ákvæðum 65. og 66. gr., varða almannahag. Er jafnframt tekið fram að á grundvelli þessara frumvarpsgreina er hvorki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Þess skal jafnframt gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr. Þrátt fyrir þær takmarkanir sem leiða af 1. mgr. 67. gr. hljóta umræddar frumvarpsgreinar að fela í sér umtalsverða ógn við stöðu og hlutverk Alþingis við setningu laga og hefur undirritaður verulegar efasemdir um ágæti þessara tillagna.



**68. gr. *Frumvarp til fjárlaga.***

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Skal í frumvarpinu vera fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Undirritaður telur ástæðu til að benda á að í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er kveðið á um að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga skuli afgreiddar fyrir 15. desember ár hvert. Við undirbúning þeirrar lagasetningar var mikið rætt um nauðsyn þess að forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga liggi tímanlega fyrir, svo sem áætlanir um framlög til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, skatthlutfall tryggingagjalds og fleiri atriði sem haft geta veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Til að tryggja það að forsendur fjárhagsáætlana séu traustar er mikilvægt að fjárlög liggi fyrir eins fljótt og mögulegt er og alls ekki síðar en 1. desember ár hvert. Undirritaður telur umdeilanlegt hvort rétt sé að binda slíka dagsetningu í stjórnarskrá en slíkt verður þó tæpast talið fráleitt.

**71. gr. *Skattar.***

Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má leggja á né breyta né taka af nema með lögum.

Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Ákvæðið felur ekki í sér neina efnislega breytingu frá 77. gr. gildandi stjórnarskrár og hefur ákvæðið ekki valdið neinum sérstökum vandamálum gagnvart sveitarfélögum. Einkum skiptir máli að það svigrúm sem sveitarstjórnnum er veitt til þess að ákveða útsvarshlutfall og fasteignaskatt innan tiltekins ramma, sem kveðið er á um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, verið talið samrýmast umræddu stjórnarskrárákvæði. Engin breyting verður á því svigrúmi ef frumvarpið verður að lögum og sér undirritaður því enga þörf á athugasemdum við frumvarpsgreinina.

**72. gr.**

***Eignir og skuldbindingar ríkisins.***

Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.

Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.

Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.

Í umsögn sambandsins frá 21. desember 2012 er gerð veruleg athugasemd við ákvæði 2. mgr. 72. gr. Er full ástæða til þess að ítreka að sérstakar reglur gilda samkvæmt sveitarstjórnarlögum um ábyrgðarveitingar sveitarfélaga, sbr. 69. gr. laga nr. 138/2011. Er augljóst að þrengja þarf orðalag 2. mgr. 72. gr. þannig að ákvæðið nái eingöngu til stofnana ríkisins.

GB