

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum

Lagðar fram til kynningar á 13. fundi Stjórnlagaráðs, 16.6.2011

Kafla um sveitarfélög

1. Sjálfstjórn sveitarfélaga

Tillaga B-nefndar ²	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.	Dæmi A/B: 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.	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.

Skýring: Lagt er til að ákvæði 78. gr. núgildandi stjórnarskrár standi óbreytt en færist frá mannréttindakafli stjórnarskrárinnar yfir í nýjan kafla um málefni sveitarfélaga, að tillögu stjórnlaganefndar. Ákvæði 1. mgr. hefur verið nánast óbreytt frá árinu 1874 og hefur ágæt sátt ríkt um það. Með ákvæðinu er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi ríkisins og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. Ákvæðið kveður á um sjálfstjórn sveitarfélaga án þess að tilgreina nánar í hverju hún felst. Hér er því fyrst og fremst stefnuyfirlýsing stjórnarskrárgjafans um að þau skuli njóta sjálfstjórnar. Ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga, tryggir þeim ákveðna sjálfstjórn og felur í sér vísbendingu um að þau hafi tiltekin verkefni með höndum.

Ákvæði 3. mgr. kveður á um tekjustofna sveitarfélaga og kom nýtt inn í stjórnarskrá með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Það er talið staðfesta að tekjuöflun sveitarfélaga þurfi að byggjast á heimild í lögum en þeim sé í sjálfsveld sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Ákvæðið hefur einnig þýðingu um heimildir til að veita sveitarfélögunum ákveðið svigrúm við skattlagningu. Í fyrsta lagi verði skilgreind verkefni sveitarfélaga, þ.e. hvaða málefni þau fara með og þá einnig hver ekki. Áréttað verði sjálfstæði sveitarfélaga um eigin málefni en jafnframt að nánar sé kveðið á um verkefni þeirra og ábyrgð í lögum.

¹ Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

² Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

Í 2. mgr. er ákveðið nýmæli. Lagt er til að tryggt sé að nægilegt fé fari með þeim verkefnum sem löggjafinn ákveður að fela sveitarfélögunum, svo sem fram kemur í tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Rætt var í nefndinni hvort mæla ætti fyrir um tiltekna skiptingu tekjustofna í stjórnarskránni. Ekki var meirihluti fyrir þeirri tilhögun. Verkefnum sé sinnt af sveitarfélögum eða samtökum þeirra, svo sem byggðarsamlagi, nema þau eigi betur heima hjá ríkinu. Tryggð verði réttarfarsleg úrræði við brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga eða öðrum form- eða efnisákvæðum stjórnarskrár.

Rætt var um að hafa eftirfarandi málsgrein sem hluta af þessari grein: „Ríki og sveitarfélög fara í sameiningu með fjárfstjórn hins opinbera eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.“

2. Nálægðarregla

Tillaga B-nefndar ³	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
(Nýtt) Á hendi sveitarfélaga eru þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið í héraði svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.	Dæmi A/B: Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Hugmynd nefndarinnar um nálægðarreglu er að hið opinbera sinni einungis þeim verkefnum sem ekki verður sinnt í nærsamfélagi, þannig að hverju máli skuli sinnt á lægsta stjórnsýslustigi sem nær utan um það.

Ætlað er kveðið á um þessa verkaskiptingu í almennum lögum í heildarlöggjöf.

3. Kosning sveitarstjórna og íbúalýðræði

Tillaga B-nefndar ⁴	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
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.	Dæmi A: (Sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði, nýtt) Sveitarstjórnir skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal skipað með lögum.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Tillaga B-nefndar er nánast samhljóða tillögu stjórnlaganefndar að frátöldum fyrri hluta 1. mgr. ákvæðisins. Nefnd B leggur til að áréttað verði að sveitarfélögum sé stjórnað af sveitarstjórnnum í umboði íbúa sbr. 1. mgr. Vísun í umboði íbúa á sér hliðstæðu í áréttingu í tillögum B-nefndar um að Alþingi sitji í umboði þjóðarinnar. Þá er jafnframt kveðið á um að sveitarstjórnir skuli kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Eðlilegt þykir að kveðið sé á um slík grundvallarréttindi í

³ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

⁴ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

stjórnarskrá. Nánari fyrirmæli, m.a. um kjörgengi og kosningarétt, yrði kveðið á um í almennum lögum.

Til umræðu kom hvort kveða ætti á um persónukjör í sveitarstjórnarkosningum, með beinum hætti í stjórnarskrá. Athuga verður hins vegar að lög um alþingiskosningar gilda um kosningar almennt og þar sem lögum nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna sleppir.

Tekin er upp tillaga stjórnlaganefndar um að í lögum skuli ákveða um rétt íbúa sveitarfélags til að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess. Þetta opnar á aukið íbúalýðræði, þ.e. áhrif fólks á nærsamfélag sitt, og verður til þess að dreifa valdi. Í 2. mgr. tekur því til réttar íbúa til að óska eftir atkvæðagreiðslu um ákveðin málefni sveitarfélags. Sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi. Sveitarfélög gegna því mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og geta veitt íbúum tækifæri til aukins samráðs og beinnar þátttöku í ákvörðunum. Ákvæðið eitt og sér felur þó ekki í sér sérstakar skyldur sveitarfélaga, heldur ráðagerð um að slíkar atkvæðagreiðslur skuli haldnar að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Ef sett verða lög um atkvæðagreiðslur í sveitarstjórnnum er eðlilegt að höfð sé hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrár um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna um lög frá Alþingi.

Lagt er til að ný grein komi inn í stjórnarskrá er kveði á um kosningu sveitarstjórna og íbúalýðræði.

4. Samráðsskylda

Tillaga B-nefndar ⁵	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Samráð skal haft við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar sem varðar málefni sveitarfélaga.	Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Með ákvæðinu er lögð skylda á samráð við sveitarstjórnir við undirbúning lagasetningar og samningu frumvarpa sem varða málefni sveitarfélaga beint. Lagaákvæðið hefur það efnislega inntak að ef t.d. ætti að breyta lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er skylda á frumstigi að hafa samráð um gerð lagasetningarinnar við sveitarfélög eða samtök t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtök, eftir því sem við á.

Ljóst er að sveitarfélög búa yfir víðtækri þekkingu um þau málefni sem undir þau heyra, sér í lagi þau sem eru lögbundin. Nefnd B telur því mikilvægt að sveitarfélög, sem framkvæmdarvaldshafi er taki umfangsmiklar ákvarðanir er varða almannahag, hafi rétt til að tjá sig um efni löggjafar sem og að hafa þar áhrif.

Kafla um stjórnsýslu og eftirlit

2. Umboðsmaður

Tillaga B-nefndar ⁶	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kýs umboðsmann [almennings] til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum	(Umboðsmaður Alþingis, nýtt) Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fjögurra ára. Hann hefur eftirlit með	Ekkert ákvæði.

⁵ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

⁶ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

sínum. Hann gætir að rétti borgaranna og hefur eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti. [Stjórnvaldi er skylt að hlíta tilmælum umboðsmanns nema dómstóll kveði á um annað.] Að öðru leyti skal kveðið á um störf umboðsmanns í lögum.	stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga og gætir að rétti borgaranna. Umboðsmaður skal vera sjálfstæður í störfum sínum.	
---	---	--

Skýring: Í núgildandi stjórnarskrá eru engin ákvæði um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður er kosinn af Alþingi og gegnir mikilvægu hlutverki í þinglegu eftirliti með stjórnýslu og framkvæmdarvaldi. Embættið starfar samkvæmt [lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997](#). Í þeim er hlutverk umboðsmanns skilgreint svo:

2. gr. Hlutverk umboðsmanns Alþingis o.fl.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnýsluhætti.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

Umboðsmaður hefur samkvæmt lögum nokkuð víðtækar rannsóknarheimildir og getur m.a. kafið stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem mál snerta. Hann getur einnig óskað þess að héraðsdómari kveði mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að dómi umboðsmanns. Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna.

Í finnsku og sænsku stjórnarskránni eru ákvæði um umboðsmann talsvert ítarleg og heimildir hans njóta stjórnarskrárverndar. Í Svíþjóð og Finnlandi eru aukinheldur starfandi sérstakir stjórnýsludómstólar. Embætti umboðsmanns hefur þar ekki dómsvald eða endanlegt úrskurðarvald, en það hafa stjórnýsludómstólarnir.

Töluvert var rætt í nefndinni hvort og hvernig unnt væri að búa þannig um hnúta að stjórnvöld virtu álit og tilmæli umboðsmanns. Talið var að stjórnvöld brygðust seint og illa við aðfinnslum embættisins. Á móti var nefnt að ef tiltekið væri að stjórnvöldum bæri að virða eða hlíta álitum og tilmælum umboðsmanns væri embættið þar með orðið að stjórnýsludómstól.

Til álita kom að umboðsmaður fengi formlega heimild til að fara fram á könnun á embættisfærslu ráðherra með erindi til eftirlits- og stjórnýslunefndar Alþingis, sbr. t.d. finnsku stjórnarskrána. Talið var óþarfi að formbinda þá heimild heldur hefði embættið ávallt þann möguleika að koma ábendingu á framfæri við eftirlitsnefndina.

Vegna þess er lagt til nýmæli í 2. mgr. ákvæðisins á þá leið að stjórnvöldum verði gert að hlíta tilmælum umboðsmanns. Eftir sem áður væru álit umboðsmanns ekki bindandi en þeim fylgja oft

tilmæli til stjórnvalda, sem varða málsmeðferð eða verklag stjórnvalda við úrlausn málsins, sem ætlunin er að tryggja að hafi bindandi áhrif.

Nefnd B leggur til að heiti embættisins verði *Umboðsmaður almennings*, enda endurspeglar það betur hlutverk embættisins sem réttargæsluaðila fyrir hönd almennings gagnvart stjórnsýslu. Ekki er einhugur í nefndinni um það að breyta nafninu.