

Minnisblað um afmörkuð álitafni um afgreiðslu Sambands íslenskra sveitarfélaga

Unnið af: Lögmannsstofu Norðurlands, Ólafur Rúnar Ólafsson, hæstaréttarlögmaður
Unnið fyrir: Grýtubakkahrepp, 6. desember 2019

Að beiðni sveitarstjóra Grýtubakkahrepps hef ég tekið til skoðunar nokkur sjónarmið um félagaréttarleg álitafni í tengslum við samþykkt Sambands íslenskra sveitarfélaga á aukalandsþingi 6. september sl. að mæla með þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga.

1.

Samband íslenskra sveitarfélaga eru samtök eða félagsskapur sveitarfélaga. Ekki eru ákvæði í lögum um hvernig sambandið skuli starfa eða hvernig stjórnareiningum þess skuli háttað. Um það gilda því samþykktir sambandsins. Ekki er skylduáðild að sambandinu. Sambandið er ekki stjórnvald.

Hlutverk þess er skilgreint í 2. gr. samþykktanna, þar sem segir meðal annars að hlutverk sambandsins sé að vera *sameiginlegur málsvari* sveitarfélaga, vinna að *sameiginlegum hagsmunamálum* og vera fulltrúi sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu.

2.

Landsþing hefur æðsta vald í málefnum sambandsins. Kjörgengir fulltrúar á landsþing eru kjörnir fulltrúar sveitarfélaganna og fer fjöldi fulltrúa eftir stærð sveitarfélaga, sveitarfélag með allt að 1.000 íbúa fær einn fulltrúa, 1.001 til 3.000 íbúa tvo fulltrúa og svo framvegis, sbr. 5. gr. samþykktanna.

Þannig er það fulltrúi úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna sem gætir hagsmuna síns sveitarfélags á þessum sameiginlega vettvangi.

3.

Samkvæmt 6. gr. samþykktanna er stjórn sambandsins heimilt að boða til aukalandsþings með tveggja vikna fyrirvara og skulu þá þau mál tekin fyrir sem *stjórnin ákveður*.

Í því ljósi að Samband íslenskra sveitarfélaga er ekki stjórnvald, ekki er skylduáðild að því og með hliðsjón af því að fulltrúar þar geta aðeins verið kjörnir fulltrúar úr sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaga, verður að ætla að *almennar reglur félagaréttar* gildi um starfsemi félagsins.

Þar af leiðir að þau mál sem sambandið er bært til að álykta á sínum vettvangi takmarkast við hlutverk félagsins.

4.

Á aukalandsþingi 6. september 2019 voru greidd atkvæði um hvort sambandi skyldi mæla með samþykkt þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga.

Þingsályktunartillagan er mjög umdeild meðal sveitarstjórna í landinu og skiptar skoðanir um hvort þingsályktunartillagan sé til þess fallin að þjóna öllum sveitarfélögum í landinu. Þannig er ágreiningur meðal aðila félagsins hvort málefnið og afstaðan í þingsályktunartillögunni endurspeglar „sameiginleg hagsmunamál“ félagsaðila, þ.e. sveitarfélaga í landinu.



Þegar af þeirri ástæðu, tel ég að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi ekki getað samþykkt við atkvæðagreiðslu, þar sem voru meiri - og minni hluti, að mæla í nafni sambandsins með samþykkt þingsályktunartillögunnar. Ákvörðunin er þess eðlis að henni verður ekki ráðið til lykta við atkvæðagreiðslu að mínu mati.

Samþykkt aukalandsþingsins felur í sér umsögn meirihluta þingfulltrúa um málefni einstakra sveitarfélaga í raun, þar sem ályktunin hefur ekki bein áhrif á önnur sveitarfélög en þau sem eru undir þeim íbúamörkum sem tilgreind eru, nema þá með þeim hætti að eignir og tekjur þeirra féllu þá til stærri sveitarfélaganna. Meðal þeirra sveitarfélaga sem lögðust gegn tillögunni í atkvæðagreiðslu voru sveitarfélög sem hafa færri en 1.000 íbúa.

Sjónarmið félagaréttarsins um jafnræði félagsaðila í félagi vekja upp sjónarmið hvort rétt sé í atkvæðagreiðslu um svona mál, að atkvæði fari eftir íbúafjölda sveitarfélaga, en ekki að hverju sveitarfélagi fylgi eitt atkvæði. Almenn viðmið félagaréttar um hollustu félagsaðila við félagið og hvern annan fela í sér að tryggja það að félagið verði ekki notað sem vettvangur til að draga úr vægi sjálfsvörðunarréttar sveitarfélaga, þ.e. einstakra félagsaðila, um eigin málefni .

Sambandið má ekki missa sjónar af því að stappa ekki nærri og svipta kjósendur í sveitarfélögum valdi til að ráða málefnum sínum og velja sér málsvara. Þá er sambandið farið að taka sér vald sem það ekki hefur, á einkaréttarlegum vettvangi félagaréttar. Með því er átt við að skoðun og atkvæði kjörinna fulltrúa meirihluta sveitarfélaga sem aðild eiga að sambandinu verður vart notað til að bera ofurliði vald og skyldu kjörinna fulltrúa minni hluta aðildarsveitarfélaga til að gæta hagsmuna þess sveitarfélags sem þeir hafa verið kjörnir til að gæta.


Þá getur það varla verið á valdi félagsins að taka ákvörðun í krafti meirihluta um ályktun, sem miðar að því að einstaka félagsaðilar líði undir lok gegn vilja sínum, sem aftur leiðir til þess að hlutfallslegur styrkur hinna stærri, sbr. reglur um fulltrúafjölda, vex í félaginu til að taka ákvarðanir um mál þar sem hagsmunir minni og stærri sveitarfélaga fara ekki saman

5.

Niðurlag

Að öllu þessu virtu er það álit mitt að samþykkt sem gerð var á aukalandsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga hafi fallið utan hlutverks sambandsins samkvæmt samþykktum þess og falið í sér inngrip í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga um eigin málefni og unnið gegn sjónarmiðum um umboð kjörinna fulltrúa hvers sveitarfélags til að gæta hagsmuna sveitarfélaga sinna. Að mati undirritaðs stenst það ekki að landsþingsfulltrúar sem jafnframt eru kjörnir fulltrúar einstakra sveitarfélaga við sveitarstjórnarkosningar, geti samþykkt á vettvangi félagsins og gagnvart ríkisvaldinu, ályktanir sem með beinum hætti varða aðeins afmarkaðan hluta félagsaðila – og þannig annarra sveitarfélaga en þeirra eigin.

Undirritaður getur gert nánari grein fyrir sjónarmiðum þessa minnisblaðs, verði eftir því leitað.


Ólafur Rúnar Ólafsson, hrl.