

UMSÖGN

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður og umhverfis- og skipulagssvið

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu, 147. mál

Með erindi, dags. 25. janúar 2019, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar frumvarp til laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu, 147. mál. Reykjavíkurborg var veittur frestur til að skila umsögn til 8. febrúar 2019.

Hér á eftir fylgir umsögn Reykjavíkurborgar.

I. Almenn um efni frumvarpsins

Reykjavíkurborg gerir verulegar athugasemdir við það frumvarp sem fyrir liggur og leggst alfarið gegn því að það verði að lögum. Þá telur Reykjavíkurborg að ekki sé að finna í frumvarpinu nein þau rök sem réttlætt geti lagasetninguna. Til viðbótar telur Reykjavíkurborg að alvarlegir annmarkar séu á efni frumvarpsins sem nánar verða raktir hér að neðan.

Með frumvarpinu er lögð til sú grundvallarbreyting að skipulags- og byggingarvald á stóru svæði umhverfis Alþingi í miðborg Reykjavíkur verði falið sérstakri nefnd sem komið verði á laggirnar, þ.e. skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins, undir yfirstjórn ráðherra.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að frumvarpið hafi áður verið lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi (700. mál) en sé nú endurflutt að heita megi óbreytt. Kemur þar jafnframt fram að samkvæmt 36. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sé Alþingi friðheilagt og megi enginn raska friði þess né frelsi. Framangreind orð verði ekki einungis skilin bókstaflega heldur hljóti að felast í þeim nauðsyn þess að hið áþreifanlega nærúmhverfi þingsins, starfsvettvangur og öryggi sé tryggt í hvívetna. Þótt Alþingi sé staðsett í miðborg Reykjavíkur sé það eftir sem áður þingstaður þjóðarinnar allrar. Þá hafi við lagasetningu verið rík tilhneiging til þess að vernda mikilvægar menningarminjar og þjóðareignir.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur enn fremur fram að í hinni þéttbýlu miðborg Reykjavíkur hafi á liðnum árum risið álitamál um fyrirkomulag skipulags og

mannvirkjagerðar á svæðinu. Við úrlausn slíkra mála sé ljóst að ekki fari alltaf saman hagsmunir Alþingis, Reykjavíkur og lóðareigenda í grenndinni. Til þess standi pólitískur vilji að Alþingi geti haft, í bráð og lengd, áhrif á skipulag og mannvirkjagerð í næsta nágrenni þingsins, bæði með tilliti til öryggissjónarmiða og sjónarmiða sem tengjast starfsemi og ásýnd þjóðþingsins og nánasta umhverfi þess. Með frumvarpi þessu sé að því stefnt að slík áhrif verði virk en um leið sé gætt að því að Reykjavíkurborg, sem fer með hið lögbundna skipulagsvald Reykjavíkur, sé jafnsett þinginu við mótun og gerð skipulags á svæðinu.

Í athugasemdunum er síðan rakið að skipulags- og mannvirkjamál séu almennt í höndum sveitarfélaga, samanber 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga, en að skipulags- og byggingarvald sveitarfélaga sé ekki takmarkalaust, þar sem unnt sé að takmarka slíkt vald með lögum. Er í þessu samhengi vísað til 2. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 1. mgr. 62. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 um að ráðherra er fer með málefni varnar- og öryggissvæða fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á varnar- og öryggissvæðum eins og þau eru skilgreind í varnarmálalögum, nr. 34/2008, sbr. og lög nr. 110/1951 og lög nr. 176/2006. Í 8. gr. laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. sé mælt fyrir um að ráðherra skipi sex menn í skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar og sér sú nefnd um að afgreiða aðal- og deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið. Þá sé í 2. mgr. 10. gr. laga um mannvirki mælt fyrir um að byggingarfulltrúi skuli leita umsagnar skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar vegna mannvirkja á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar. Samkvæmt þessu sé ljóst að skipulagsvald flugvallarsvæðisins sé í höndum skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar sem sé einnig umsagnaraðili í þeim tilvikum þegar reisa á mannvirki á svæðinu.

II. Einstök ákvæði frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að markmið laganna sé að tryggja ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og þátttöku í veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu. Í 2. gr. frumvarpsins er Alþingissvæðið skilgreint sem það svæði sem afmarkast frá horni Lækjargötu og Vonarstrætis að Tjarnargötu, frá Tjarnargötu að Kirkjustræti, frá Kirkjustræti að Aðalstræti, frá Aðalstræti að Vallarstræti, frá Vallarstræti að Veltusundi, frá Veltusundi að Austurstræti, frá Austurstræti að Lækjargötu og frá Lækjargötu að Vonarstræti.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu. Í 2. mgr. 3. gr. segir að ráðherra skipi fimm menn í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Tveir nefndarmanna eigi að vera skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis, tveir samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn nefndarmann skal skipa án tilnefningar. Er að síðustu kveðið á um í 3. mgr. 4. gr. að ráðherra skuli setja skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins starfsreglur.

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um þá meginreglu að Alþingi beri annars vegar ábyrgð á því að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið, en skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annist í umboði Alþingis, vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Á hinn bóginn er kveðið á um að Alþingi beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags, sem lagt skuli fyrir nefndina til afgreiðslu. Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að að samþykkt á aðal- eða deiliskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið teljist fullnaðarafgreiðsla málsins á sveitarstjórnarstigi.

Í ákvæði 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tekið fram að skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar skuli starfa með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins til að hafa umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annast að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og öðrum þeim verkefnum sem mælt er fyrir um í skipulagslögum nr. 123/2010. Er þar jafnframt kveðið á um að skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar sitji fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

Í 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um að byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar skuli annast eftirlit með mannvirkjagerð á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um mannvirki. Skilyrði fyrir útgáfu byggingarfulltrúa á byggingarleyfi vegna hvers kyns mannvirkja á Alþingissvæðinu er að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hafi fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi. Er enn fremur kveðið á um í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins að ef vafi leiki á því hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins skuli byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins.

III. Athugasemdir Reykjavíkurborgar við frumvarpið

1. *Frumvarpið er í andstöðu við meginregluna um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga*

Með frumvarpinu til laganna er gert ráð fyrir því að allt skipulags- og byggingarvald á hinu svonefnda Alþingissvæði, sem er innan skipulagssvæðis Reykjavíkur, sé fært til sérstakrar skipulags- og byggingarnefndar án þess að þetta sé gert í samráði við eða með samþykki Reykjavíkurborgar.

Með frumvarpinu er því lagt til að Alþingissvæðið, eins og það er skilgreint í frumvarpinu, sé tekið undan skipulags- og byggingarvaldi Reykjavíkurborgar, og þannig sé svæðið slitið úr samhengi við önnur svæði í miðborg Reykjavíkur. Með þessu fyrirkomulagi verður fest í sessi íhlutun ríkisvaldsins á stóru svæði í hjarta miðborgarinnar. Af því sama leiðir að verði frumvarpið að lögum er það til þess fallið að valda ófyrirsjáanleika og óvissu í allri ákvörðunartöku um skipulagssvæði í hjarta miðborgar Reykjavíkur.

Verði frumvarpið að lögum er því um að ræða verulegt inngrip ríkisins í skipulagsvald Reykjavíkurborgar. Að mati Reykjavíkurborgar samþýðist slík lagasetning ekki markmiðum skipulagslaga þar sem kveðið er á um að skipulagsskylda sveitarfélaga nái til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem er á ábyrgð sveitarstjórna en ekki ríkisvaldsins. Þessu til viðbótar samræmist slík lagasetning heldur ekki ákvæðum mannvirkjalaga þar sem kveðið er á um að byggingarleyfisskyldar framkvæmdir skuli almennt vera á höndum byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laganna.

Með hliðsjón af framanrituðu telur Reykjavíkurborg að frumvarpið feli í sér verulegt inngrip í skipulagsvald sveitarfélaga sem er einn af hornsteinum stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Að mati Reykjavíkurborgar gengur þetta fyrirkomulag gróflega gegn þeim grundvallarsjónarmiðum sem gilda um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er að mati Reykjavíkurborgar verulega aðfinnsluvert að verið sé að færa vald úr höndum lýðræðislegrar kjörinnar borgarstjórnar, sem er fjölskipað stjórnvald, yfir til þeirrar nefndar sem lagt er til með frumvarpinu þar sem Reykjavíkurborg, Alþingi og ráðherra

tilnefna nefndarmenn samkvæmt ákvæði 3. gr. frumvarpsins. Breytir í þessu sambandi engu þótt ráð sé fyrir því gert að Reykjavíkurborg skuli tilnefna tvo af fimm nefndarmönnum í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins, eða að byggingar- og skipulagsfulltrúar Reykjavíkurborgar skuli starfa með nefndinni.

Reykjavíkurborg telur að hvorki sé hægt að réttlæta það verulega inngríp í sjálfsstjórnarrétt borgarinnar, verði frumvarpið að lögum, með tilvísun til þess að Alþingi sé friðheilagt samkvæmt ákvæði 36. gr. stjórnarskrárinnar, né verði orðalag síðarnefnds ákvæðis túlkað með þeim hætti að sú staðreynd að Alþingi sé bundið af skipulags- og mannvirkjalögum sem það sjálfst hefur sett jafngildi því að friðhelgi Alþingis sé rofin í skilningi 36. gr. stjórnarskrárinnar.

2. Brot gegn stjórnskipulegri meginreglu um meðalhóf

Samkvæmt upplýsingum Reykjavíkurborgar eru 42 lóðir innan svonefnds Alþingissvæðis. Reykjavíkurborg er eigandi að rúmlega 45% lóða og gatna á svæðinu. Alþingislóðin er um 18,5% af svæðinu og þá eru rúm 35% lóða í einkaeigu. Þannig er lóð Alþingis einungis tæpur fimmtungur af því svæði sem lagt er til að tekið verði undan skipulags- og byggingarvaldi Reykjavíkurborgar.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið er þess getið að þegar risið hafa álitamál tengd skipulags- og mannvirkjagerð á Alþingissvæðinu hafi hagsmunir Alþingis, Reykjavíkur og nálægra lóðareigenda ekki alltaf farið saman. Reykjavíkurborg bendir á að skipulagslöggjöf hér á landi gerir ráð fyrir lýðræðislegu ferli og samráði við undirbúning og töku ákvarðana á sveitarstjórnarstigi. Þannig gefst öllum sem þess óska tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við skipulagstillögur sem eru til meðferðar hverju sinni. Í skipulagsferli er tekin afstaða til framkominna sjónarmiða, en slík yfirferð kann eftir atvikum að leiða til breytinga á skipulagstillögu. Eðli málsins samkvæmt getur í slíku ferli lostið saman mismunandi sjónarmiðum og eftir atvikum hagsmunum aðila. Það eitt og sér getur hins vegar ekki talist málefnalegt sjónarmið fyrir því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Þá skal þess getið að hluti af hinu lýðræðislega ferli er að ákvörðunum sveitarstjórnar verður skotið til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar.

Með vísan til þessa telur Reykjavíkurborg að frumvarpið brjóti gegn ólögfestri meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar, enda verður ekki séð að nauðsyn standi til þeirrar tilfærslu skipulags- og byggingarvalds frá Reykjavíkurborg sem kveðið er á um í frumvarpinu. Þess þá heldur fæst ekki séð að nauðsyn standi til að taka svo víðfeðmt svæði í miðborg Reykjavíkur undan skipulags- og byggingarvaldi borgarinnar, svo sem ráð er gert fyrir með frumvarpinu.

3. Samanburður við fyrirkomulag skipulagsvalds á Keflavíkurflugvelli er ekki tækur

Í greinargerð með frumvarpinu segir að skipulagsvald sveitarfélaga sé ekki takmarkalaust og er skipulagsvald á Keflavíkurflugvelli nefnt í því skyni. Keflavíkurflugvöllur hefur sérstaka skipulagsnefnd sem hefur aðkomu að gerð aðal- og deiliskipulags ásamt útgáfu byggingarleyfa en Mannvirkjastofnun gefur út byggingar- og framkvæmdaleyfi og hefur eftirlit með mannvirkjagerð og öðrum leyfisskyldum framkvæmdum á varnar- og öryggissvæðum, sbr. 2. mgr. 62. gr. mannvirkjalaga.

Með lögum nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. var tryggt áframhaldandi sérstaða í skipulagsmálum innan Keflavíkurflugvallarsvæðisins á

þeim grundvallarforsendum að landsvæðið væri alfarið eign íslenska ríkisins og vegna þeirra kvaða sem hvíla á flugvellingum út frá þjóðréttarlegum skuldbindingum, þ.e. á sviði varnar- og öryggismála sem hvíla á íslenska ríkinu. Nánar tiltekið á grundvelli varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951, samkomulags Íslands og Bandaríkjanna frá 26. ágúst 1983 varðandi aðgang og afnot Bandaríkjanna af Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli á ófriðartímum og í neyðartilvikum og vegna samninga við Atlantshafsbandalagið (NATO). Jafnframt byggist framangreind sérstaða í skipulagsmálum Keflavíkurflugvallar á því að flugvallarsvæðið lá í öndverðu innan lögsagnarmarka þriggja sveitarfélaga þ.e. Garðs, Reykjanesbæjar og Sandgerðis.

Vegna þessara samninga hefur Keflavíkurflugvöllur þá sérstöðu að vera ætlaður til varnarþarfa landsins, þ.m.t. heræfingar og eftir atvikum friðargæsluæfingar.

Í þessu sambandi áréttar Reykjavíkurborg að samanburður á Keflavíkurflugvelli við Alþingissvæðið er ótækur, enda hvíla ekki sambærilegar kvaðir á Alþingissvæðinu og á flugvallarsvæðinu. Þá er Alþingissvæðið innan lögsagnarmarka Reykjavíkur en ekki þriggja sveitarfélaga eins og Keflavíkurflugvöllur var í öndverðu.

4. *Hlutverk og verkefni skipulags- og byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar samkvæmt frumvarpinu*

Í 4 gr. frumvarpsins er kveðið á um það að skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar skuli starfa með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins og skuli hafa umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annast að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og mælt er fyrir um í skipulagslögum. Jafnframt er kveðið á um að hann skuli sitja fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt. Í 5. gr. er síðan kveðið á um að byggingarfulltrúi skuli annast eftirlit með mannvirkjagerð á Alþingissvæðinu, samkvæmt ákvæðum laga um mannvirki, og eru þau skilyrði sett fyrir útgáfu byggingarleyfis að nefndin hafi áður fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi.

Reykjavíkurborg telur að það fyrirkomulag að starfsmenn Reykjavíkurborgar verði settir undir boðvald sérstakrar stjórnarsýslunefndar, eða þeim gert að framfylgja ákvörðunum þeirrar sömu nefndar, sé í andstöðu við hina skipulegu aðgreiningarreglu stjórnarsýsluréttar. Ekki er ljóst hvort Reykjavíkurborg skuli bera ábyrgð á störfum framangreindra aðila í þágu nefndarinnar eða kostnaði við þau störf. Er þess þá ógetið að framangreint fyrirkomulag hefur í för með sér ýmis önnur vinnuréttarleg vandkvæði svo sem verkstjórnarvald, ráðningarsamband o.fl. Einsýnt þykir að slíkt fyrirkomulag mun auk framangreinds leiða af sér almennt flóknari stjórnarsýslu.

Að mati Reykjavíkurborgar skýtur það einnig skökku við að sveitarfélagi beri að fylgja eftir ákvörðunum sérstakrar stjórnarsýslunefndar sem heyrir undir ráðherra og sveitarstjórn hefur enga aðkomu haft að. Mun eðlilegra væri, ef Alþingi ákveður einhliða að taka að sér skipulagsvaldið á svonefndu Alþingissvæði, að ráðherra eða umrædd nefnd annaðist einnig veitingu byggingarleyfa, auglýsingu á fyrirhuguðum leyfum og umsýslu athugasemda og sjónarmiða sem fram kunna að koma auk úttekta og eftirlit með framkvæmdum, í stað þess að leggja þessar auknu skyldur og kostnaðarauka á sveitarfélög.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjalli um leyfisumsóknir og veiti framkvæmdaleyfi. Samkvæmt 2. mgr. 5.

gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ríki vafi á hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins skuli byggingarfulltrúi leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Í tilviki Reykjavíkurborgar eru bæði framangreind verkefni falin skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Fyrirnefnda verkefnið heyrir undir skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar samkvæmt b-lið 1. mgr. 2. gr. viðauka 2.3 við samþykkt Reykjavíkurborgar nr. 715/2013 um borgarstjórn og fundarsköp, með síðari breytingum, um embættisafgreiðslur skipulagsfulltrúa. Síðara verkefnið heyrir einnig undir skipulagsfulltrúa samkvæmt ákvæði 2. mgr. 10. gr. mannvirkjalaga. Samkvæmt 5. mgr. 7. gr. skipulagslaga er að finna menntunar- og hæfisskilyrði skipulagsfulltrúa. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að nefndarmenn í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins þurfi einnig að uppfylla umrætt hæfisskilyrði skipulagslaga.

Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um að skilyrði útgáfu byggingarleyfis á Alþingissvæðinu sé háð undangenginni umfjöllun og samþykkt skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Í tilviki Reykjavíkurborgar er um að ræða skilgreint verkefni byggingarfulltrúa, sbr. 1. gr. viðauka 2.4 við samþykkt Reykjavíkurborgar nr. 715/2013 um borgarstjórn og fundarsköp, með síðari breytingum, um embættisafgreiðslur byggingarfulltrúa. Samkvæmt 8. gr. mannvirkjalaga er mælt fyrir um að byggingarfulltrúi skuli hafa löggildingu hönnuðar sem kveðið er á um í 25. gr. sömu laga. Af framangreindu leiðir að nefndarmenn í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hljóta einnig að þurfa að uppfylla umrætt hæfisskilyrði mannvirkjalaga.

Að mati Reykjavíkurborgar er óásættanlegt að önnur og lakari hæfisskilyrði gildi um nefndarmenn í fyrirnefndri nefnd en þegar eru gerðar í lögum um byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa sveitarfélaga. Er þetta fyrirkomulag til þess fallið að hvorki verði staðið faglega né á fullnægjandi hátt að þeim verkefnum sem að framan er getið.

5. Frumvarpið er afturhvarf til fortíðar

Reykjavíkurborg telur rétt að benda á að frumvarp það sem til umsagnar er felur í sér grundvallarbreytingar á meðferð skipulagsmála í landinu sem eru úr takti við almenna þróun löggjafar á sviði skipulagsmála á síðustu 90 árum. Þær breytingar sem gerðar hafa verið á skipulagslöggjöfni á undanförunum áratugum hafa almennt miðað að því að auka skipulagsvald sveitarfélaganna og draga úr miðstýringu ríkisvaldsins, færa ákvarðanatöku nær þeim sem málið varðar, gera vinnuferli gagnsærra og auka aðgengi almennings og annarra hagsmunaaðila að upplýsingum og þátttöku í stefnumótun opinberra aðila. Frumvarpið stríðir í meginatriðum gegn öllu framangreindu og er í raun skref aftur til fortíðar.

Að jafnaði hefur verið víðtæk sátt um þær grundvallarbreytingar sem gerðar hafa verið á skipulagslöggjöfni á undanförunum áratugum, breytingum sem miða að því að draga úr miðstýringu ríkisvaldsins, bæta upplýsingagjöf og lýðræðisvæða skipulagsferlið. Venjan hefur verið sú að vanda vel til undirbúnings slíkra breytinga og gefa hlutaðeigandi góðan tíma til umfjöllunar um lagafrumvörp. Frumvarp um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu felur í sér grundvallarbreytingu á meðferð skipulagsmála, án alls samráðs við Reykjavíkurborg.

6. Bótaskylda ríkisins verði frumvarpið að lögum

Reykjavíkurborg gerir sérstaka athugasemd við það að hvergi sé vikið að bótaskyldu ríkissjóðs vegna ákvarðana skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins og bendir í því sambandi á að um ákvarðanir geta haft í för með sér víðtæka skerðingu á eignarrétti fasteignaeigenda og má í því sambandi benda á að í skipulagslögum er að finna ítarleg ákvæði

sem fella hlutlæga bótaskyldu á sveitarfélög vegna skipulagsákvæðana sem hafa í för með sér verulega skerðingu á verðmæti fasteignar.

Er í þessu sambandi minnt á ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar vernd eignarréttarins sem og að ekki verður annað ályktað en að ríkissjóður sé bótaskyldur vegna þessa tjóns sem handhafar réttinda á hinu svonefnda Alþingissvæði kunna að verða fyrir vegna ákvæðana skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins, sem rýra eða skerða eignir eða nýtingarmöguleika þeirra.

Reykjavíkurborg telur með öllu ótækt að Alþingi samþykki umrætt lagafrumvarp enda kann lögfesting þess að hafa för með sér viðtæka skerðingu á heimildum fasteignareigenda án þess að vikið sé að hugsanlegri bótaskyldu ríkisins.

Að sama skapi gerir Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við það að ekki hafi verið talið tilefni til að kanna sérstaklega samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrár í ljósi þess hve viðtækar skerðingar á eignarrétti geti verið um að ræða.

Reykjavíkurborg leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum með vísan til þess sem hér greinir að framan.

Ólöf Örvarsdóttir

Ebba Schram

Frumvarp til laga

um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Flm.: Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Jón Gunnarsson.

1. gr.

Gildissvið og markmið.

Lög þessi gilda um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Að öðru leyti en mælt er fyrir um í lögum þessum gilda ákvæði skipulagslaga, nr. 123/2010, og laga um mannvirki, nr. 160/2010, um framkvæmd laga þessara eftir því sem við getur átt.

Markmið laga þessara er að tryggja ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og þátttöku í veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu.

2. gr.

Alþingissvæðið.

Með Alþingissvæðinu í lögum þessum er átt við svæði í Reykjavík sem afmarkast með eftirfarandi hætti: frá horni Lækjargötu og Vonarstrætis að Tjarnargötu, frá Tjarnargötu að Kirkjustræti, frá Kirkjustræti að Aðalstræti, frá Aðalstræti að Vallarstræti, frá Vallarstræti að Veltusundi, frá Veltusundi að Austurstræti, frá Austurstræti að Lækjargötu og frá Lækjargötu að Vonarstræti. Ráðherra birtir í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu þar sem svæðið er afmarkað með uppdrætti.

3. gr.

Stjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Ráðherra fer með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Ráðherra skipar fimm menn í skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Tveir skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis, tveir samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn án tilnefningar.

Ráðherra setur skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins starfsreglur.

4. gr.

Framkvæmd skipulagsmála á Alþingissvæðinu.

Alþingi ber ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið. Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annast í umboði Alþingis vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Alþingi ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags og leggur fyrir nefndina til afgreiðslu. Samþykkt nefndarinnar á deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið telst fullnaðarafgreiðsla málsins á sveitarstjórnarstigi.

Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjallar um leyfisumsóknir og veitir framkvæmdaleyfi.

Skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar starfar með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Hann hefur umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annast að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og mælt er fyrir um í skipulagslögum, nr. 123/2010. Skipulagsfulltrúi situr fundi nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt.

5. gr.

Framkvæmd mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar annast eftirlit með mannvirkjagerð á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um mannvirki, nr. 160/2010. Skilyrði fyrir útgáfu byggingarfulltrúa á byggingarleyfi vegna hvers kyns mannvirkja á Alþingissvæðinu er að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hafi fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi.

Leiki vafi á hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins skal byggingarfulltrúi leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

7. gr.

Breyting á öðrum lögum.

1. *Skipulagslög, nr. 123/2010*: Eftirfarandi breytingar verða 8. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fer með skipulagsmál á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Varnar-, öryggis-, flugvallar- og Alþingissvæði.*

2. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010*: Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um stjórn mannvirkjamála á Alþingissvæðinu fer eftir ákvæðum laga um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu.

Ákvæði til bráðabirgða.

Núgildandi skipulagsáætlanir vegna þess svæðis sem heyrir undir Alþingissvæðið halda gildi sínu þar til nýjar skipulagsáætlanir taka gildi í samræmi við ákvæði 4. gr., sbr. 2. mgr. 1. gr.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi (700. mál) og er nú endurflutt að heita má óbreytt. Flutningsmaður var Ásta R. Jóhannesdóttir, sem þá gegndi embætti forseta Alþingis.

Samkvæmt 36. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, er Alþingi friðheilagt og má enginn raska friði né frelsi þess. Þessi orð stjórnarskrárinnar verða ekki aðeins skilin bókstaflega heldur hlýtur að felast í þeim nauðsyn þess að hið áþreifanlega nærumhverfi þess, starfsvettvangur og öryggi sé tryggt í hvívetna. Alþingi hefur verið starfrækt á sama stað frá árinu 1881 þegar þinghúsið var vígt. Eðli málsins samkvæmt hefur starfsemi þess aukist í árunna

rás og fer nú jafnframt fram í nærliggjandi húsum. Þótt Alþingi sé staðsett í miðborg Reykjavíkur er það eftir sem áður þingstaður þjóðarinnar allrar. Við lagasetningu hefur verið rík tilhneiging til þess að vernda mikilvægar menningarminjar og þjóðareignir, svo sem Þingvelli, sbr. lög nr. 47/2004.

Í hinni þéttbýlu miðborg Reykjavíkur hafa á liðnum árum risið álitamál um fyrirkomulag skipulags og mannvirkjagerðar á svæðinu. Við úrlausn slíkra mála er ljóst að ekki fara alltaf saman hagsmunir Alþingis, Reykjavíkur og lóðareigenda í grenndinni. Til þess stendur pólitískur vilji að Alþingi geti haft, í bráð og lengd, áhrif á skipulag og mannvirkjagerð í næsta nágrenni þingsins, bæði með tilliti til öryggissjónarmiða og sjónarmiða sem tengjast starfsemi og ásýnd þjóðþingsins og nánasta umhverfi þess. Með frumvarpi þessu er að því stefnt að slík áhrif verði virk en um leið sé gætt að því að Reykjavíkurborg, sem fer með hið lögbundna skipulagsvald Reykjavíkur, sé jafnsett þinginu við mótun og gerð skipulags á svæðinu.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, fer ráðherra með yfirstjórn skipulagsmála samkvæmt lögunum og Skipulagsstofnun er ráðherra til aðstoðar, sbr. 4. gr. laganna. Sveitarstjórnir annast hins vegar gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, sbr. 3. mgr. 3. gr. sömu laga. Þannig bera sveitarstjórnir ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið, sbr. 2. mgr. 29. gr., og þær bera jafnframt ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags, sbr. 1. mgr. 38. gr. Í tilviki deiliskipulags heyrir það undir sveitarstjórnir að samþykka það endanlega og gildir hið sama um breytingar á slíku skipulagi, sbr. 40.–43. gr. skipulagslaga. Sveitarstjórnir hafa því víðtækt vald í skipulagsmálum innan marka sveitarfélags, sbr. hæstaréttardóm frá 7. febrúar 2013 í máli nr. 439/2012. Skipulagsáætlanir þeirra verða hins vegar að vera í innbyrðis samræmi og mega ekki vera í andstöðu við skipulagslög.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, fer ráðherra með yfirstjórn mannvirkjamála samkvæmt lögunum og Mannvirkjastofnun er ráðherra til aðstoðar, sbr. 5. gr. laganna. Sveitarstjórnir bera hins vegar ábyrgð á að stjórnýsla og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna og annast byggingarfulltrúi eftirlit með mannvirkjagerð sem fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. laga um mannvirki, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Það er almennt í höndum byggingarfulltrúa að gefa út byggingarleyfi, sbr. III. kafla laga um mannvirki. Þó veitir Mannvirkjastofnun byggingarleyfi vegna mannvirkja á hafi utan sveitarfélagamarka og á varnar- og öryggissvæðum, sbr. 3. mgr. 9. gr. laganna. Þá getur sveitarstjórn sett á fót byggingarnefnd sem fjallar um byggingarleyfisumsókn áður en byggingarfulltrúi gefur út byggingarleyfi, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Í slíkum tilvikum er sveitarstjórn heimilt að gera það að skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis af hálfu byggingarfulltrúa, vegna allra eða tiltekinnna mannvirkjagerða, að byggingarnefnd og/eða sveitarstjórn hafi samþykkt útgáfuna, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Af framangreindu má ráða að skipulags- og mannvirkjamál eru almennt í höndum sveitarstjórna. Ástæða þess er að sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, og gera þau það á eigin ábyrgð, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Sveitarfélög hafa því sjálfsákvörðunarrétt og sjálfstjórn eftir því sem lög ákveða.

Skipulags- og mannvirkjavald sveitarstjórna er hins vegar ekki takmarkalaust þar sem hægt er að takmarka slíkt vald með lagasetningu. Þannig er kveðið á um það í 2. mgr. 3. gr. skipulagslaga og 1. mgr. 62. gr. laga um mannvirki að ráðherra er fer með málefni varnar- og öryggissvæða fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á varnar- og öryggissvæðum eins og þau eru skilgreind í varnarmálalögum, nr. 34/2008, sbr. og lög nr. 110/1951 og lög nr. 176/2006. Í 8. gr. laga nr. 76/2008, um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., er mælt fyrir um að ráðherra skipi sex menn í skipulagsnefnd

Keflavíkurflugvallar og sér sú nefnd um að afgreiða aðal- og deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið. Þá er í 2. mgr. 10. gr. laga um mannvirki mælt fyrir um að byggingarfulltrúi skuli leita umsagnar skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar vegna mannvirkja á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar. Samkvæmt þessu er ljóst að skipulagsvald flugvallarsvæðisins er í höndum skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar sem er einnig umsagnaraðili í þeim tilvikum þegar reisa á mannvirki á svæðinu. Þá má nefna að óheimilt er að gera nokkurt jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki Þingvalla-nefndar, sbr. 5. gr. laga nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þingvallanefnd fer því með mannvirkjavalld innan marka þjóðgarðsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að afmarkað verði ákveðið svæði í næsta nágrenni þingsins sem nefnist Alþingissvæðið og þar fari ráðherra með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála. Gerð aðal- og deiliskipulags verði hins vegar í höndum skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins, eftir atvikum í samstarfi við skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsemi skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins verði með svipuðu sniði og skipulagsnefndar Keflavíkurflugvallar, að breyttu breytanda. Þó eru í frumvarpinu nokkuð ítarlegri ákvæði um framkvæmd skipulagsmála, auk þess sem lagt er til að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fari með sambærilegt mannvirkjavalld og byggingarnefndir sveitarstjórna skv. 2. mgr. 7. gr. laga um mannvirki. Þannig sé nefndin ekki einungis umsagnaraðili um byggingarleyfi, eins og skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar á flugvallarsvæðinu, heldur sé það skilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis á Alþingissvæðinu að nefndin hafi samþykkt útgáfu þess.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna gildissvið og markmið frumvarpsins. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að löggin gildi um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu. Löggin verða því sérlög gagnvart skipulagslögum, nr. 123/2010, og lögum um mannvirki, nr. 160/2010, að því marki sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ákvæði skipulagslaga og laga um mannvirki og reglugerða settra samkvæmt þeim eigi að öðru leyti við um framkvæmd laganna eftir því sem við getur átt. Þannig gilda t.d. ákvæði VII. og VIII. kafla skipulagslaga, nr. 123/2010, um afgreiðslu á aðal- og deiliskipulagi Alþingissvæðisins.

Í 3. mgr. er kveðið á um markmið laganna, sem er að mæla fyrir um þátttöku og ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu í samræmi við skipulagslög, nr. 123/2010, og lög um mannvirki, nr. 160/2010. Tilgangurinn er að Alþingi geti haft áhrif á skipulag í næsta nágrenni þingsins og geti þannig gætt betur að öryggi þingsins, ásýnd þess og öðrum sjónarmiðum sem tengjast starfsemi þingsins og nánasta umhverfi þess.

Um 2. gr.

Í þessari grein er að finna afmörkun Alþingissvæðisins sem hefur grundvallarþýðingu við framkvæmd laganna. Í frumvarpinu er svæðið afmarkað eftir götuheitum í Reykjavík. Til þess að taka af allan vafa um afmörkun svæðisins er lagt til að ráðherra birti í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu þar sem svæðið er afmarkað með uppdrætti.

Um 3. gr.

Grein þessi mælir fyrir um það hvernig stjórnslu skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu verður háttáð. Í 1. mgr. er tilgreint að ráðherra fari með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Í 2. mgr. er kveðið á um fimm manna skipulags- og byggingarnefnd fyrir Alþingissvæðið sem skipuð er af ráðherra. Samkvæmt greininni skipar ráðherra tvo nefndarmenn samkvæmt tilnefningu Alþingis, tvo samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn án tilnefningar.

Í 3. mgr. er ráðherra gert að setja nefndinni starfsreglur.

Um 4. gr.

Grein þessi mælir fyrir um framkvæmd skipulagsmála á Alþingissvæðinu.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að Alþingi beri ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið og að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annist í umboði Alþingis vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Þetta fyrirkomulag er að mestu leyti sambærilegt 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga þar sem mælt er fyrir um að sveitarstjórn beri ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélag og skipulagsnefnd sveitarfélagsins annist í umboði sveitarstjórnar vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Í 2. mgr. 29. gr. skipulagslaga er hins vegar gert ráð fyrir því að sveitarstjórn þurfi að samþykkja aðalskipulag áður en það er sent Skipulagsstofnun til staðfestingar, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að afgreiðsla skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins sé endanleg á sveitarstjórnarstigi.

Í 1. mgr. er einnig mælt fyrir um að Alþingi beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags. Endanleg afgreiðsla deiliskipulags er hins vegar ekki í höndum Alþingis heldur skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Í ákvæðinu er einnig tekið fram að samþykkt nefndarinnar á deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið teljist fullnaðarafgreiðsla á sveitarstjórnarstigi. Af þessu leiðir að ekki þarf að leggja tillögurnar fyrir Alþingi eða borgarstjórn Reykjavíkurborgar til samþykktar. Í tilviki aðalskipulags er það þó háð staðfestingu Skipulagsstofnunar og ráðherra í þeim tilvikum sem hann skal staðfesta aðalskipulag, sbr. 3. mgr. 29. gr. og 3.–5. mgr. 32. gr. skipulagslaga.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjalli um leyfisumsóknir og veiti framkvæmdaleyfi. Í þessu felst sambærilegt hlutverk og sveitarstjórnun er ætlað skv. 2. málsl. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að skipulagsfulltrúi Reykjavíkurborgar starfi með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins og að hann hafi umsjón með skipulagsgerð, eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum og annist að öðru leyti þau verkefni sem honum eru falin af nefndinni og mælt er fyrir um í skipulagslögum, nr. 123/2010. Þá situr skipulagsfulltrúi fundi nefndarinnar og er með málfrelsi og tillögurétt. Ákvæði þetta er sambærilegt 1., 3. og 4. mgr. 7. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Að því marki sem frumvarpið mælir ekki fyrir um starfsemi og skyldur skipulagsfulltrúa gagnvart nefndinni er gert ráð fyrir því að skipulagslög gildi.

Um 5. gr.

Grein þessi mælir fyrir um framkvæmd mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.

Í 1. mgr. er lagt til að byggingarfulltrúi Reykjavíkurborgar hafi eftirlit með mannvirkja-gerð á Alþingissvæðinu í samræmi við ákvæði laga um mannvirki, nr. 160/2010, sbr. 2. mgr. 4. gr., 1. og 2. mgr. 9. gr. og 10.–14. gr. laganna. Þannig þarf að sækja um byggingarleyfi til byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar vegna allra byggingarleyfisskyldra framkvæmda á svæðinu. Aftur á móti er í ákvæðinu mælt fyrir um að það sé skilyrði fyrir útgáfu bygg-

ingarleyfis hvers kyns mannvirkja á Alþingissvæðinu afhálftu byggingarfulltrúa að skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hafi fjallað um byggingarleyfisumsókn og samþykkt byggingarleyfi. Nefndin hefur því svipað vald og byggingarnefndir sveitarfélaga og/eða sveitarstjórnir geta haft skv. 2. mgr. 7. gr. laga um mannvirki.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að leiki vafi á hvort framkvæmd eða mannvirki samræmist skipulagsáætlunum Alþingissvæðisins þurfi byggingarfulltrúi að leita umsagnar skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins. Ákvæðinu svipar til 2. másl. 2. mgr. 10. gr. laga um mannvirki, þar sem kemur fram að byggingarfulltrúi þurfi að leita umsagnar skipulagsfulltrúa í slíkum tilvikum.

Um 6. gr.

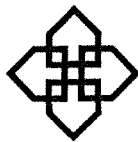
Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á skipulagslögum og lögum um mannvirki, en talið er nauðsynlegt að í skipulagslögum og lögum um mannvirki sé vísað með beinum hætti til ákvæða laga þessara svo að ekki fari á milli mála að þessi lög eru sérlög gagnvart þeim.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að núgildandi skipulagsáætlanir Reykjavíkurborgar vegna þess svæðis sem heyrir undir Alþingissvæðið haldi gildi sínu þar til skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins hefur látið útbúa nýjar skipulagsáætlanir, þ.e. aðal- og deiliskipulag, í samræmi við ákvæði laganna.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. febrúar 2019

1901058SA KB/bg
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frv. um skipulags- og mannvirkjamál á Alþingissvæðinu,
147. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 25. janúar 2019, þar sem veittur er frestur til 8. febrúar 2019 til að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Almennt

Frumvarp um sama efni var lagt fram á Alþingi á 141. löggjafarþingi af forseta Alþingis, Ástu R. Jóhannesdóttur og hlaut ekki afgreiðslu nefndar. Markmið frumvarpsins er að tryggja ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og þátttöku í veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu. Í frumvarpinu er lagt til að afmarkað verði ákveðið svæði í næsta nágrenni þingsins og þar fari ráðherra með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála. Gerð aðal- og deiliskipulags verði hins vegar í höndum skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins, eftir atvikum í samstarfi við skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar.

Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022

Stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2018-2022, sem byggð er á vandaðri umfjöllun á landsþingi sambandsins sem haldið var á Akureyri í september 2018, er mjög skýr þegar kemur að skipulagsvaldi sveitarfélaga.

Meginmarkmið og leiðarljós

- 1.3. Sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.
- 1.4. Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða.

Í stefnumörkuninni koma einnig fram skýr fyrirmæli til stjórnar og starfsmanna sambandsins um að standa beri vörð um skipulagsvald sveitarfélaga og forðast beri að flækja löggjöf um skipulagsmál:

Skipulagsmál

- 3.4.3. Sambandið leggur áherslu á að skipulagsvaldið er hjá sveitarfélögunum og að ekki er hægt að una því að ákvarðanir stofnana ríkisins á grundvelli sérлага séu æðri skipulagsáætlunum sveitarfélaga.
- 3.4.5. Sambandið beiti sér fyrir samræmingu og einföldun löggjafar á sviði skipulags- og byggingarmála. Áhersla verði lögð á að einfalda löggjöf við gerð umhverfismats, kærufjerlið og að málsmeðferð í skipulagsmálum og við leyfisveitingar verði fyrirsjáanleg og stytt.

Að auki segir eftirfarandi í stefnumörkun sambandsins:

3.1.2. Sambandið skal vinna að því að við lagasetningu verði ávallt metið hvaða áhrif tillögur um lagabreytingar hafi á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Jafnframt verði fest í stjórnarskrá að sveitarfélög eigi réttarfarsleg úrræði til að bregðast við brotum gegn sjálfstjórnarrétti sínum.

Umrætt frumvarp gengur þvert gegn stefnumörkun sambandsins um að við lagasetningu séu metin áhrif lagabreytinga á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, skipulagsvald er tekið frá sveitarfélagi ásamt því að frumvarpið mun flækja enn frekar löggjöf á sviði skipulags- og byggingarmála. Sambandið leggst því harðlega gegn því að frumvarpið verði samþykkt.

Helstu annmarkar á frumvarpinu

Meginregla stjórnskipunarréttar um þrískiptingu ríkisvalds

Að áliti sambandsins eru augljósir annmarkar á frumvarpinu og má þar m.a. nefna að við gerð frumvarpsins virðist alveg hafa verið horft framhjá grundvallarreglum stjórnskipunar hér á landi um þrískiptingu ríkisvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, en þar segir:

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.

Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar virðist ítrekað gert ráð fyrir því að eðlilegt sé að löggjafinn geti tekið sér framkvæmdarvald þar sem það er lögum samkvæmt hjá sveitarfélögunum. Þessari furðulegu nálgun er að sjálfsögðu harðlega mótmælt af hálfu sambandsins. Má einkum nefna eftirfarandi ákvæði í frumvarpinu sem fara að áliti sambandsins í bága við 2. gr. stjórnarskrárinnar:

3. mgr. 1. gr. Markmið laga þessara er að tryggja ábyrgð Alþingis á gerð skipulagsáætlana og þátttöku í veitingu framkvæmdaleyfa og byggingarleyfa á Alþingissvæðinu.
1. mgr. 3. gr. Ráðherra fer með yfirstjórn skipulags- og mannvirkjamála á Alþingissvæðinu.
2. mgr. 3. gr. Alþingi skipar fimm menn í skipulags- og byggingarnefnd fyrir Alþingissvæðið. Tveir skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis, tveir samkvæmt tilnefningu Reykjavíkurborgar og einn án tilnefningar.
1. mgr. 4. gr. Alþingi ber ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir Alþingissvæðið. Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins annast í umboði Alþingis vinnslu, kynningu og afgreiðslu aðalskipulags. Alþingi ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags og leggur fyrir nefndina til afgreiðslu. Samþykkt Alþingis á deili- eða aðalskipulagstillögu fyrir Alþingissvæðið telst fullnaðarafgreiðsla málsins.
2. mgr. 4. gr. Skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins fjallar um leyfisumsóknir og veitir framkvæmdaleyfi.

Tilburðir í svipaða átt hafa raunar áður sést af hálfu löggjafans, sbr. þingmál sem lagt var fram á 144. þingi, 361. mál, þar sem gert var ráð fyrir að Alþingi tæki sér skipulagsvald á Reykjavíkurlflugvelli. Umsögn sambandsins um það frumvarp var sambærileg þessari umsögn.

Af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga þykir ástæða til þess að áréttta að sambandið hefur sett fram hugmyndir um að við næstu endurskoðun á stjórnarskránni verði bætt inn sérstökum kafla um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga.¹ Mætti þar hafa hliðsjón af nýlegum ákvæðum í sænsku stjórnarskránni, m.a. ákvæði sem kveður á um að takmörkun á sjálfstjórnarrétti 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 sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Ef hægt er að ná markmiði laga eftir mismunandi leiðum á að velja þá leið sem takmarkar sjálfstjórnarréttinn minnst. Í lauslegri þýðingu hljómar greinin svo:

„Takmörkun á sjálfstjórnarrétti 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, myndi án efa verða til þess að styrkja sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga hér á landi og væntanlega fækka frumvörpum sem skerða sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Aðkoma embættismanna Reykjavíkurborgar að stjórnslu

Önnur furðuleg nálgun í frumvarpinu er síðan að gert er ráð fyrir því að embættismenn borgarinnar starfi, eins og ekkert sé sjálfsagðara, með skipulags- og byggingarnefnd Alþingissvæðisins. Ekkert hefur verið rætt við Reykjavíkurborg um þá tilhögun. Ætla verður þó að ræða þurfi allmörg atriði um framkvæmd þessa fyrirkomulags, m.a. fjárhagslegt utanumhald verkefna, gjaldtöku vegna leyfisveitinga, hugsanlegt valdframsal verkefna skipulags- og byggingarnefndar Alþingissvæðisins til embættismanna o.s.frv.

Þar sem einhver hliðsjón virðist hafa verið höfð við gerð frumvarpsins af þeim lögum sem gilda um skipulags- og mannvirkjamál á Keflavíkurlflugvelli sætir nokkurri furðu að ekki hafi verið leitast við að það stjórnslufyrirkomulag sem þar er í gildi endurspegladist í frumvarpinu, sbr. lög nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurlflugvallar. Þó skal tekið fram að löggjöf um sérstöðu þess svæðis er byggð á mun sterkari rökum en fram koma í skýringum við það frumvarp sem hér er til umsagnar. Má þar einkum nefna stöðu Keflavíkurlflugvallar sem varnar- og öryggissvæðis og þá staðreynd að Íslenska ríkið

¹ Sjá umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um fyrstu áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar, dags. 13. ágúst 2014 (bls.4-5): <http://www.samband.is/um-okkur/umsagnir/nr/2068>. Sjá einnig umsögn sambandsins til Alþingis frá 21. desember 2012 um frumvarp til laga um stjórnskipun Íslands (sjá einkum bls. 6-9): <http://www.samband.is/media/umsagnir-144/Umsogn-21.12.2012-SIS.pdf>

fer með eignarhald á flugvallarsvæðinu. Varðandi Alþingissvæðið er staðan mun flóknari m.t.t. eignarhalds á svæðinu, afmörkun svæðisins og nálægð við íbúðabyggð o.s.frv.

Bótaskylda ríkisins verði frumvarpið að lögum

Líkt og fram kemur í umsögn Reykjavíkurborgar eru 42 lóðir innan svonefnds Alþingissvæðis og er Reykjavíkurborg eigandi rúmlega 45% lóða, alþingislóðin er 18,5% af svæðinu og rúm 35% lóða eru í einkaeigu. Samkvæmt skipulagslögum getur bótaskylda fallið á sveitarfélög vegna skipulagsákvæðana sem hafa í för með sér verulega skerðingu á verðmæti fasteignar. Eignarétturinn nýtur einnig verndar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og því líklegt að ákvæðanir hugsanlegrar skipulags- og byggíngarnefndar Alþingis er kunna að rýra eða skerða eignir eða nýtingarmöguleika þeirra séu bótaskyldar. Markmið frumvarpsins er að færa skipulagsvald frá Reykjavíkurborg til Alþingis og þá hlýtur tilgangur þess að vera að breyta þeim skipulagsáætlunum sem nú þegar eru í gildi og því eðlilegt að hugsanleg bótaskylda ríkisins sé greind áður en frumvarpið er tekið til frekari vinnslu.

Aðrar athugasemdir

Ítrekað er að skipulagsvaldið er hjá sveitarfélögum og er allt landið skipulagsskyldt. Skipulagsmál eru þess eðlis að ólík sjónarmið takast á, bæði hvað varðar nýtingu eða vernd umhverfis og sögu og hvort ákveðin hönnun og umhverfi telst fallett eða ekki. Skipulagslög tryggja að á baki skipulagsáætlana liggja vönduð og ítarleg ferli, víðtæk kynning og tækifæri til umsagna. Því geta allir er skoðun hafa á skipulagsmálum fengið tækifæri til að láta rödd sína heyrast en þó eru skipulagsmál þess eðlis að ekki er alltaf hægt að finna málamiðlun milli ólíkra sjónarmiða. Sveitarfélög eiga ekki að búa við það umhverfi að ef skipulagsáætlanir eru samþykktar í samræmi við lög en í óþökk einstaka alþingismanna þá megi búast við því að lagafrumvarp verði lagt fram til að taka skipulagsvald af umræddu sveitarfélagi.

Umrætt lagafrumvarp bætir engu við núverandi skipulagslög heldur eingöngu færir pólitíska ákvörðun á skipulagi frá framkvæmdarvaldinu, sem í þessu tilviki er Reykjavíkurborg, til Alþingis. Á sama tíma og ákall er á einfaldari og skýrari framkvæmd í skipulags- og byggíngarmálum er hér lagt til að auka á flækjustig sem nú þegar er mikið.

Sambandið vill einnig taka undir umsögn Reykjavíkurborgar og þær athugasemdir er þar koma fram.

Lokaorð

Eins og að framan er rakið hefur við gerð frumvarpsins ekki verið gætt nægilega vel að samræmi við stjórnarskrá, skipulagslög og mannvirkjalög og ekki hefur verið haft samráð við Reykjavíkurborg né aðra aðila er málið snýr að. Verður því að telja að málið sé haldið slíkum augljósum og alvarlegum annmörkum að það sé ekki tækt til þinglegrar meðferðar.

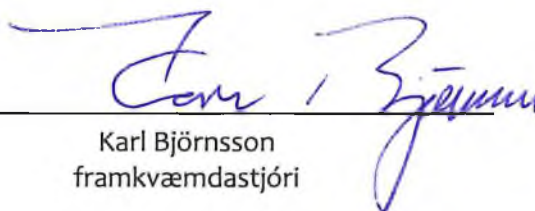
Sambandið telur frumvarpið jafnframt gefa tilefni til að áréttta fyrirbyggjandi tillögur, sem sambandið hefur sent Alþingi og stjórnarskrárnefnd, um að bætt verði í

stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sérstökum kafla um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga. Með því að festa í stjórnarskrá meðalhófsreglu sem takmarkar heimildir löggjafans til þess að skerða sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, á svipaðan hátt og gert er í sænsku stjórnarskránni, væri hægt að fyrirbyggja að mál sem fara í bága við eðlileg samskipti ríki og sveitarfélaga verði lögð fram til umfjöllunar á Alþingi.

Sambandið óskar eftir því að fá að fylgja eftir ofangreindri umsögn, ef málið verður tekið til meðferðar, á nefndarfundi hjá umhverfis- og samgöngunefnd.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Karl Björnsson', is written over a horizontal line.

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

