



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, kærufarlið 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 áréttu 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. The signature is stylized and cursive.

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

