



Ísafirði, 11. júní 2019.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið,
sent um samráðsgátt á vefnum island.is

Mál ráðuneytisins nr. S -116/2019.

Efni: Athugasemdir við drög að Grænbók, stefnu um málefni sveitarfélaga.

Fagnað er þeirri góðu vinnu sem sjá má að lögð hafi verið í mótun stefnu um málefni sveitarfélaga í þeirri svonefndu Grænbók sem nú liggja fyrir til kynningar.

Margt er um málefni sveitarfélaga að segja en á þessum vettvangi verður aðeins vikið að einu atriði en það varðar gerð skipulags fyrir sveitarfélögin og svonefnt skipulagsvald þeirra.

Fram kemur í Grænbókinni (bls. 13) og raunar víðar að fram hafi farið stefnumörkun á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga seinni hluta árs 2018 og séu meginmarkmið og leiðarljós sambandsins í þeirri stefnumörkun m.a. sem hér segir (með feitletrun undirritaðs):

1. Sveitarstjórnarstigið og sjálfstjórn sveitarfélaga

a. Öflugt sveitarstjórnarstig er ein meginstoð velferðar íbúanna.

b. Sveitarstjórnarstigið á að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda.

c. Sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

d. Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða.

Að því er varðar það sem fram kemur í lið d. skal haft í huga að hvergi er notast við orðið “skipulagsvald” í lögum eða reglugerðum héraðs svo vitað sé. Þetta orð þykir verða að skilja þannig að í því felist vald til að ákveða í aðal- og deiliskipulagi hvernig landnotkun og fyrirkomulag byggðar alls landsvæðis tiltekins sveitarfélags er háttað innan ramma gildandi laga.

Það er mat þess sem þetta ritar að þótt öll sveitarfélög séu skipulagsskyld skv. [skipulagslögum nr. 123/2010](#) og beri að annast gerð skipulags sé ekki eðlilegt að það þýði að þau ein geti ráðið eða haft síðasta orðið um meira og minna alla landnotkun innan síns svæðis. Áréttað skal að þau hafa ekki öðlast eignarrétt að landinu og í raun ber að telja að land utan þéttbýlis, sérstaklega það sem ekki er undirorpið einkaeignarrétti, megi telja sameign þjóðarinnar. Beri því fyrst og fremst að skipuleggja það með tilliti til heildarhagsmuna hvarvetna þar sem þeir teljast ganga framars hagsmunum einstakra sveitarfélaga. Þetta mun gert á hálendinu og er viðmiðið í [lögum nr. 88/2018 um skipulag haf og strandsvæða](#). Eðlilegt þykir hins vegar að sveitarfélag ráði ferðinni við skipulag þéttbýlis hvert á sínu svæði nema þeim mun brýnni hagsmunir séu annars vegar. Að sjálfsögðu yrði einnig að hafa náið og gott samráð við sveitarfélag um þá notkun lands utan þéttbýlis sem rétt þykir að gera ráð fyrir af þeim fagaðilum sem um mál fjalla og óskað er eftir að gera ráð fyrir í skipulag viðkomandi sveitarfélags.

Þótt sveitarfélög geti vissulega haft mikla hagsmuni af gerð skipulags og beri ábyrgð á gerð þess verður að telja of langt gengið að miða við að þau fara nánast ein með hið svonefnda skipulagsvald hvert á sínu svæði og hvað þá að skipulagsvaldið verði talinn einn „hornsteinn sjálfsvörðunarréttar þeirra“ eins og það er svo hátíðlega orðað. Fer nærri að líkja megi þessu við baráttu þjóða við að verða

sjálfstætt ríki. Ekki hentar hins vegar að 72 „ríki“ ráði ferðinni á Íslandi hvert á sínu svæði í málaflokkum sem varða hagsmuni mun fleiri, eins og t.d. varðandi samgöngumannvirki, raflínur og virkjanir. Við ákvörðun um hvort gert skuli ráð fyrir slíkum mannvirkjum er oft um að ræða mikla hagsmuni og þeim sem því ráða falin mikil völd, áhrif og ábyrgð og því í sjálfu sér ekki óeðlilegt að sveitarfélög kjósi að halda þessum rétti eða „valdi“ hjá sér og styðji hvert annað í viðleitni til þess. Þetta fyrirkomulag getur hins vegar unnið gegn hagsmunum annarra sveitarfélaga, íbúa þeirra og íbúum þessa lands eins og dæmin hafa sannað.

Mörg sveitarfélög eru afar fámenn (sum raunar svo mjög að eðlilegt væri að þau sameinuðust öðrum sveitarfélögum sem fyrst) en á hinn bóginn stór að flatarmáli. Því kann og hefur sú aðstaða að skapast að nánast sérvíska einstakra manna í sveitarstjórn/hreppsnefnd eða skipulagsnefnd eða örfáarra íbúa eða kjósenda geti ráðið hvort tiltekin áform sem telja má að varði miklu fleiri en íbúa sveitarfélagsins nái fram að ganga þannig að gera megi ráð fyrir þeim í aðalskipulagi sveitarfélagsins. Slíkt er auðvitað ótækt.

Stjórnsýsla við meðferð mála sem varða skipulag sveitarfélaga og geta talist umdeild mætti einnig oft á tíðum vera faglegri og þyrfti að vera í boði að skjóta efnislegum ákvörðunum sveitarfélaga varðandi skipulag til æðra stjórnvalds eða einhvers úrskurðarvalds sem hefði heildarhagsmuni að leiðarljósi til að fá niðurstöðu sveitarstjórnar varðandi skipulag breytt. Alloft virðist skorta á að unnin hafi verið heildstæð eða ítarlega stefna af hálfu sveitarfélaga eða samtaka þeirra (svæðisskipulag) þar sem tekið er tilliti til heildarhagsmuna, t.d. í vegamálum. Heldur er fremur brugðist við tillögum sem lagðar eru fram af t.d. Vegagerðinni og þær eftir atvikum samþykktar ef þær þykja henta sveitarfélaginu eða þeim hafnað ef svo er ekki og málinu oftast þar með lokið án þess að fagleg málsmeðferð hafi farið fram og án þess að sveitarstjórn þurfi að taka tillit til almannahagsmuna, umferðaröryggis og fleiri slíkra þátta. Samgönguráð virðist síðan sjaldan fara eftir tillögu Vegagerðarinnar við gerð tillögu að samgöngu-áætlun ef þær njóta ekki fullst stuðnings sveitarfélagsins og ráðherrar samgöngu- og sveitarstjórnarmála eiga óhægt um vik með að fara gegn „skipulagsvaldi“ sveitarfélaga í þessum efnum.

Raunar má segja að sem nokkurt mótvægi gegn þessu ægivaldi sveitarfélaganna a.m.k. að því er varðar samgöngur sé að finna á nokkrum stöðum í löggjöf m.a. [skipulagslögum nr. 123/2010](#) þar sem fjallað er um gerð landsskipulags, [lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun](#) og [vegalögum nr. 80/2007](#). Af einhverjum ástæðum er þó, sem áður segir, eins og þeir sem málum ráða veigri sér við að fara gegn vilja sveitarstjórna á hverjum stað, hugsanlega af ótta við að vera sakaðir um að ganga gegn „skipulagsvaldi“ sveitarstjórnar eða vilja heimamanna eins og það er stundum nefnt og án þess að við verði komið að kanna mál til hlýtar eða hægt sé að láta reyna á það á öðrum vettvangi.

Allmörg dæmi má nefna um tillögur að gerð mannvirkja sem hefðu mikla almenna þýðingu en ekki hafa hlotið náð fyrir augum sveitarfélaga við gerð aðalskipulags. Hér skal látið duga að nefna dæmi sem snýr að tveimur kostum í vegamálum sem taldir hafa verið afar arðsamir og ákjósanlegir vegna aukins umferðaröryggis, styttri vegalengda og aksturstíma, minni mengunar, slits á vegum og ökutækjum, en þessi kostir ekki taldir þjóna „hagsmunum sveitarfélagsins“ eins og það hefur verið nefnt og þar við situr. Er hér um að ræða svonefnda Vindheimaleið í Skagafirði og Húnavallaleið í Húnavatnssýslu, sem samtals stytta leið milli Norðausturlands og Suður- og Vesturland um allt að 20 km, en ekki hafa fengist teknir inn í aðalskipulag hlutaðeigandi sveitarfélaga. Þá hefur ekki verið leitað eftir af þar til bærum aðilum að óska eftir að gert yrði ráð fyrir þessum vegum í aðalskipulagi þeirra sveitarfélaga sem um ræðir, síðustu 10 ár, óskir sem telja verður byggðar á gildum rökum auk þess sem miklir hagsmunir eru í húfi fyrir samfélagið og vegfarendur að ráðst megi í gerð vega þessar leiðir sem fyrst.

Því þykir mega svar spurningu nr. 6 í þeim drögum að Grænbók sem hér er verið að fjalla um og hljóðar svo: „Er sjálfákvörðunarréttur sveitarfélaga of lítill eða of mikill í einhverjum málefnum?“ Þessi réttur fer talsvert yfir eðlileg mörk að því er varðar ákvörðunarvald við gerð aðalskipulags sveitarfélaga.

Þess er vænst að tekði verði tillit til þessara hugleiðinga við frekari vinnu að gerð þeirrar Grænbókar sem hér er til umfjöllunar.

F.h. Samgöngufélagsins



Jónas Guðmundsson