

Minnisblað vegna greiningar á sveitarstjórnarlögum

atvinnuþátttaka sveitarfélaga og aðild þeirra að einkaréttarlegum félögum

Dags.: 24. mars 2025

Höfundur: Trausti Fannar Valsson, dósent

Viðtakandi: Innviðaráðuneytið

Um tilgang minnisblaðsins

Innviðaráðuneytið hefur leitað til mín um sérfræðilega ráðgjöf varðandi greiningu á lagaumhverfi sem tengist atvinnuþátttöku sveitarfélaga og þátttöku þeirra í einkaréttarlegum félögum (fyrirtæki sveitarfélaga), og um útfærslu á tillögum að lagabreytingum verði talið rétt að leggja slíkt til.

Ráðuneytið vinnur nú að því að setja ofangreint verkefni fram til kynningar í samráðsgátt þannig að hagsmunaaðilum og almenningi gefist færi á að setja fram ábendingar og athugasemdir við verkefnið og ábendingar um þörf á lagabreytingum. Textinn sem kemur hér á eftir er settur fram með hliðsjón af þessu, þ.e. með það í huga að innviðaráðuneytið geti sjálft sett hann fram í samráðsgátt. Víðast er því tekið þannig til orða að „ráðuneytið ætli“ eða „ráðuneytið telji“, og vek ég athygli á þessu.

Fyrirhuguð greining og tillögur til lagabreytinga vegna atvinnuþátttöku og fyrirtækja sveitarfélaga

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028 er gert ráð fyrir endurskoðun sveitarstjórnarlaga til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að ákvæði laganna séu skýr og aðgengileg.

Ráðuneytið hefur skipt vinnunni í nokkra þætti þar sem m.a. er hugað að birtingu stjórnvaldsfyrirmæla sveitarfélaga, ákvæðum sveitarstjórnarlaga um starfshætti kjörinna fulltrúa, nefndir sveitarfélaganna, nefndir fyrir hluta sveitarfélags, fjármál, samvinnu sveitarfélaga og landshlutasamtök, íbúalýðræði og samráð, stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum og að lokum hvort og þá með hvaða hætti þurfi að setja í lög skýrari ákvæði um atvinnuþátttöku og fyrirtæki sveitarfélaganna.

Síðastnefndi hlutinn í upptalningunni, þ.e. atvinnuþátttaka og fyrirtæki sveitarfélaga, tengist margvíslegum viðfangsefnum sveitarfélaga og fleiri lögum en sveitarstjórnarlögum.

Ráðuneytið hefur lengi haft viss áform um að greina nánar lagaumgjörð sem þetta varðar, m.t.t nauðsynlegra lagabreytinga. Enn fremur liggur fyrir álit umboðsmanns Alþingis frá 12. apríl 2021, nr. 5117/2007 (UA 5117/2007), þar sem umboðsmaður lýsir með skýrum hætti þeirri afstöðu sinni að hann telji rétt að hugað verði að því hvort og þá hvaða lagabreytinga sé þörf í þessum efnum.

Á næstu vikum og mánuðum mun ráðuneytið láta vinna nánari samantekt á þeirri löggjöf sem varðar *þátttöku sveitarfélaga í einkaréttarlegum félögum*, eins og t.d. hlutafélögum og einkahlutafélögum, og gefst hagsmunaaðilum og almenningi færi á að koma skriflegum ábendingum á framfæri við þá vinnu. Ráðgert er að niðurstöður greiningarinnar og mögulegar tillögur eða áform um lagabreytingar verði kynntar haustið 2025.

Hér að aftan er fjallað stuttlega um tilefni og markmið verkefnisins og jafnframt tekin saman nokkur af þeim viðfangsefnum sem geta komið til nánari skoðunar í vinnunni.

Ábendingar umboðsmanns Alþingis

Eins og nefnt var að framan vakti umboðsmaður Alþingis athygli á því í álitinu, dags. 12. apríl 2021, nr. 5117/2007 (UA 5117/2007), að í lögum væri ekki fjallað um heimildir sveitarfélaga til þess að stofna og eiga einkaaðila eins og hlutafélög. Í álitinu rekur umboðsmaður nokkur álitafni sem komið hafi á borð umboðsmanns Alþingis eða embættið staldrað við og ekki sé fjallað um með skýrum hætti í lögum, s.s. um heimildir sveitarfélaga til að stofna einkaréttarleg félög, um rekstrarform félaga sem sveitarfélög hafi stofnað eða eigi aðild að, um réttindi og skyldur fulltrúa sveitarfélaga sem sitji í stjórnnum slíkra félaga, hvaða heimildir sveitarstjórnir hafi gagnvart félögunum, hvaða umboð framkvæmdastjóri sveitarfélags hafi sem handhafi eigendavalds til að taka ákvarðanir og gera ráðstafanir á grundvelli þess og um aðgang sveitarstjórnarmanna að upplýsingum úr rekstri einkaréttarlegra félaga og um samstarf sveitarfélaga á félagaréttarlegum grundvelli. Nánari rökstuðningur hvernar og einnar ábendingar, samhengi þeirra og lagagrundvöllur, kemur fram í álitinu.

Í álitinu bendir umboðsmaður á að álitamál sem tengjast atvinnurekstri, fjárfestingum og eignarhaldi á og þátttöku sveitarfélaga í einkaréttarlegum félögum, hafi fengið ríkari umfjöllun á öðrum Norðurlöndum en hér á landi, sem eftir atvikum hafi leitt til laga- eða reglusetningar. Í niðurstöðukafla álitsins, sem umboðsmaður beindi að ráðherra sveitarstjórnarmála, lýsti hann þeirri afstöðu sinni að rétt sé að huga að því hvort og þá hvaða lagabreytinga væri þörf í þessum efnum.

Almennt um tilefni þess að hugað sé að löggjöf um fyrirtæki sveitarfélaganna

Þótt ekki liggi fyrir nákvæmar tölur þá eiga sveitarfélög á Íslandi eiga aðild að umtalsverðum fjölda einkaréttarlegra félaga. Þá liggur einnig fyrir að starfsumhverfi þeirra og lagaleg umgjörð er fremur fjölbreytt. Stundum byggist starfsemi þessara félaga á beinum lagaheimildum, eins og t.d. á við um ýmis veitufyrirtæki. Í öðrum tilvikum hafa sveitarfélög nýtt stöðu sína sem sjálfstæðir lögaðilar, með fjárhagslegt sjálfstæði, til að stofna eða taka þátt í stofnun einkaréttarlegra félaga eins og t.d. hlutafélaga eða einkahlutafélaga.

Þátttaka sveitarfélaga í einkaréttarlegum félögum (fyrst og fremst hluta- og einkahlutafélögum), sem bæði sést í lagaheimildum og almennum ákvörðunum sveitarfélaganna, hefur í för með sér ákveðnar áskoranir og óskýrleika. Þær tengjast t.d. álitamálum um það hvaða verkefni sveitarfélög megi fela þeim félögum sem þau eiga,

hvernig fari með réttarstöðu þeirra borgara sem eiga samskipti við félögin, hvernig fari með fjárhagslega áhættu og skuldbindingar, hvernig fari með arð af starfsemi félaganna, hvaða upplýsingar og vald sveitarstjórnir hafi um og gagnvart félögunum, og hvernig almennar reglur sveitarstjórnarlaga, s.s. um fundi og umboð, samræmist réttarreglum um hin einkaréttarlegu félög, t.d. í tengslum við aðalfundi eða meðferð hlutabréfa.

Til viðbótar við mikilvægar ábendingar umboðsmanns Alþingis, sem fram koma í áður nefndu álit hans, hefur verið bent á að almenn löggjöf sem markar starfsumhverfi og rekstur sveitarfélaga miðast við stöðu þeirra sem opinberra stjórnvalda, sem lúta lýðræðislega kjörinna sveitarstjórna og hafa það hlutverk að framkvæma lög í þágu almennings. Sú almenna löggjöf sem markar starfsumhverfi og rekstur einkaréttarlegra félaga, t.d. hlutafélaga og einkahlutafélaga, byggist á hinn bóginn á öðrum forsendum og tekur m.a. í ríkum mæli mið af eignarrétti og samningsfrelsi hlutahafa. Þótt einkaréttarleg félög séu án vafa samfélagslega mikilvæg þá býr samkvæmt þessu ólík grunnhugsun að baki stöðu sveitarfélaganna sem stjórnvalda annars vegar og einkaréttarlegra aðila hins vegar. Sá munur verður mjög skýr þegar um er að ræða svonefnd fjárhagsleg félög, eins og t.d. hlutafélögin.

Í samræmi við stöðu sína í stjórnkerfinu lúta sveitarfélög ýmsum almennum réttarreglum stjórnsýsluréttarins, sem ætlað er að tryggja ýmsa almenna og lýðræðislega hagsmuni, s.s. réttaröryggi og lagalega stöðu einstaklinga sem þurfa að leita til stjórnvalda, varúð um meðferð fjárhagslegra hagsmuna, tryggingu og ábyrgð á að tiltekin grundvallarþjónusta hins opinbera sé innt af hendi, eftirlit innan stjórnsýslukerfisins og fyrirsvar fyrir meðferð opinbers valds og skattfjár. Einkaréttarleg félög, ekki síst hlutafélög og einkahlutafélög, lúta á hinn bóginn ekki sambærilegum reglum. Stundum veldur þessi aðstaða vafa um það hvort sveitarfélag megi færa tiltekið verkefni sitt yfir í hlutafélagsform, eða semja við einkaréttarlegt félag um rækslu þess, og um það hvernig slíkt verði gert. Hér er jafnframt mikilvægt að gæta þess að sveitarfélögin lúta lýðræðislega kjörnum stjórnnum, og er þar um að ræða mikilvægan þátt í stjórnarskrárbundinni stöðu þeirra og sjálfstjórn skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar sveitarfélög eiga aðild að einkaréttarlegum félögum reynir með ýmsum hætti á stöðu hinna lýðræðislega kjörnu fulltrúa, s.s. um aðgang þeirra að upplýsingum um félög sem sveitarfélögin eiga aðild að og um vald þeirra til að hafa áhrif á starfsemi félaganna.

Ráðuneytið telur mikilvægt að greina þessar áskoranir, en sú greining getur bæði haft þann tilgang að vera ráðuneytinu og sveitarfélögum til leiðbeiningar um lagaumhverfið að þessu leyti og verið nauðsynlegur grundvöllur að tillögum um lagasetningu verði þess talin þörf.

Yfirlit yfir viðfangsefni til nánari skoðunar

Í samræmi við framangreind sjónarmið mun greining á löggjöf sem varðar *þáttöku sveitarfélaga í einkaréttarlegum félögum*, eins og t.d. hlutafélögum og einkahlutafélögum, meðal annars beinast að eftirfarandi þáttum. Markmiðið með greiningunni er að lýsa lagaumgjörð þessara mála, greina hvar sé þörf á tillögum að nýjum lögum eða lagabreytingum og, eftir atvikum, að útbúa tillögur um lagafrumvarp. Ráðgert er að

niðurstöður greiningarinnar og mögulegar tillögur eða áform um lagabreytingar verði nánar kynntar haustið 2025.

1. Um heimildir sveitarfélaga til að stofna einkaréttarleg félög, þar á meðal, heimildir til að stofna eigin félög í fullri eigu sveitarfélags, heimildir sveitarfélaga til að stofna einkaréttarleg félög í samstarfi við önnur sveitarfélög, þar á meðal heimildir byggðasamlaga til að stofna einkaréttarleg félög og heimildir sveitarfélaga til að taka þátt í einkaréttarlegum félögum með öðrum einkaaðilum.
2. Um heimildir sveitarfélaga til að kaupa hlut í félögum eða ganga inn í félög af öðrum toga
3. Um tilgang félaga sem sveitarfélög eiga eða taka þátt í. Bæði sé hugað að þeim einkaréttarlegu félögum sem lagareglur gilda um, s.s. í hafnalögum, lögum um vatnsveitur sveitarfélaga, o.fl. og þeim einkaréttarlegu félögum sem sveitarfélög taka upp á frjálsum grundvelli. Hvað síðarnefndu félögin verði m.a. litið til þess hvort sveitarfélög megi taka þátt í félögum sem sinna atvinnurekstri, hvort þau megi taka þátt í félögum sem starfa utan staðbundinna marka sveitarfélags o.s.frv.
4. Um útboðsskyldu, þá með það í huga hvort sveitarfélög geti falið einkaréttarlegum félögum í sinni eigu rækslu verkefna fyrir sína hönd án almenns útboðs þar sem öðrum einkaaðilum gefst færi á að bjóða í verkefnið.
5. Um samspil sveitarstjórnarlaga og stöðu sveitarstjórnar og starfsmanna sveitarfélaga annars vegar við réttarreglur um stjórnun og rekstur einkaréttarlegra félaga (t.d. á grundvelli hlutafélagalaga) hins vegar. Hér er m.a. átt við álitæfni sem tengjast stjórnunarrétti sveitarstjórna gagnvart félögum sem þau eiga hlut í og aðgangi sveitarfélaga og sveitarstjórnarfulltrúa að upplýsingum um rekstur slíkra félaga.
6. Um meðferð eignarhalds á einkaréttarlegum félögum innan stjórnkerfis sveitarfélaganna, t.d. hver það er sem heldur á hlutabréfi í félagi, hver mætir á aðalfund o.s.frv. (hér er oft rætt um meðferð eigendavaldsins).
7. Um heimildir einkaréttarlegra félaga sem eru í eigu sveitarfélaga til að taka á sig fjárhagslegar skuldbindingar og um heimildir sveitarfélaganna til að veita eigin félögum fjárhagslega aðstoð (t.d. í formi lána eða ábyrgða).
8. Um heimildir sveitarfélaga til að njóta arðs af rekstri og eign á einkaréttarlegum félögum. Að hluta tengist þetta álitæfni bæði tilgangi þeirra félaga sem sveitarfélög geta átt aðild að (liður 3) og sérlögum um tiltekin félög (liður 9).
9. Nánar, eftir því sem við á, um stöðu þeirra félaga sem sveitarfélög mega stofna eða eiga aðild að samkvæmt sérlögum, sbr. t.d. viðeigandi lagaákvæði um vatnsveitur, fráveitur, hitaveitur, raforku, hafnir og atvinnuþróun.

Virðingarfyllst,
Trausti Fannar Valsson
dósent við Lagaeild Háskóla Íslands.