

Drög að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga

I. KAFLI

Almenn ákvæði um sveitarfélög

1. gr.

Sjálfstjórn sveitarfélaga

Landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð.
Með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir, sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra á fjögurra ára fresti.
Hver maður telst íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili.
Sveitarfélög eru lögaðilar.

2. gr.

Yfirstjórn sveitarstjórnarmála

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála fer með málefni sveitarfélaga.
Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar.

3. gr.

Markmið laganna og forsendur

Með lögum þessum er markaður almennur og skýr grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggja á þeim forsendum að:

1. að sveitarfélög eru sjálfstæð stjórnvöld, sem stjórnað er af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga sé með þeim hætti að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. að sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um rækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki á hverjum tíma mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.
5. að sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.

4. gr.

Staðarmörk sveitarfélaga

Sveitarfélög hafa ákveðin staðarmörk, sem ráðast af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlenda, sem innan þeirra liggja.

Óheimilt er að breyta mörkum sveitarfélaga nema með lögum.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. getur ráðherra breytt mörkum sveitarfélaga í tengslum við sameiningu þeirra, eða til staðfestingar á samkomulagi milli sveitarfélaga. Birta skal staðfestingu ráðherra á breytingum staðarmarkna sveitarfélags í Stjórnartíðindum.

Réttur sveitarfélaga til ákvarðana eða umsagna um nýtingu sjávarbotns eða sjávar innan íslenskrar lögsögu, en utan marka sveitarfélags, fer að ákvæðum sérlaga hverju sinni.

5. gr.

Heiti sveitarfélags

Sveitarstjórn ákveður heiti sveitarfélags að fenginni umsögn örnefnanefndar. Skal það samrýmast íslenskri málfræði og málvenju. Ef könnun er gerð meðal íbúa á viðhorfi til breytingar á nafni sveitarfélags eða á nafni nýs sveitarfélags skal leita umsagnar örnefnanefndar um þau nöfn sem kjósa skal um.

Ekki má breyta nafni sveitarfélags eða gefa nýju sveitarfélagi nafn nema með samþykki ráðuneytisins. Þegar nýtt heiti sveitarfélags hefur verið ákveðið skal samþykkt um stjórn sveitarfélagsins breytt til samræmis og tekur nýtt heiti gildi við gildistöku hennar.

6. gr.

Byggðarmerki

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða byggðarmerki fyrir sveitarfélag. Skráning byggðarmerkis veitir sveitarfélagi einkarétt á notkun þess.

Byggðarmerki skulu skráð hjá Einkaleyfastofu sem veitir umsóknum viðtöku og kannar skráningarhæfi merkjanna.

Viðkomandi ráðherra setur nánari reglur um skráningu byggðarmerkja, m.a. varðandi umsóknir og meðferð þeirra, skilyrði fyrir skráningu, ógildingu, birtingu og gjöld fyrir umsóknir og vottorð úr byggðarmerkjaskrá.

7. gr.

Almennar skyldur sveitarfélaga

Skylt er sveitarfélögum að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Til leiðbeiningar skal ráðuneytið árlega gefa út lista um lögmaelt verkefni sveitarfélaga, flokkaðan eftir því hvort um skyldubundin verkefni ræðir eða ekki.

Sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.

Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

II. KAFLI

Um sveitarstjórnina

8. gr.

Hlutverk sveitarstjórnar

Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt ákvæðum laga þessara og annarra laga. Starfsemi sveitarfélags fer fram á einu stjórnarsýslustigi, leiði annað ekki með beinum hætti af lögum.

Sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, skuldsetningu og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur séu rættar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags.

Sveitarstjórn getur ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði sveitarfélagið.

9. gr.

Samþykkt um stjórn og fundarsköp

Sveitarstjórnir skulu gera sérstaka samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast. Þar skal einnig kveðið á um fundarsköp sveitarstjórnarinnar og nefnda hennar. Slík samþykkt skal send ráðuneytinu til staðfestingar.

Ráðuneytið semur fyrirmynd að samþykkt samkvæmt 1. mgr. og birtir hana í Stjórnartíðindum. Gildir fyrirmyndin fyrir sveitarstjórn þar til sérstök samþykkt hefur verið gerð fyrir sveitarfélagið.

10. gr.

Heiti sveitarstjórnar o.fl.

Yfirstjórn hvers sveitarfélags nefnist sveitarstjórn. Heimilt er sveitarstjórn að nota heitið hreppsnefnd eða bæjarstjórn enda byggji slík málnotkun á hefð. Byggðaráð má á sama hátt nefna hreppsráð eða bæjarráð, framkvæmdarstjóra má nefna bæjarstjóra og oddvita má nefna forseta bæjarstjórnar.

Reykjavík er höfuðborg Íslands. Í Reykjavíkurborg nefnist sveitarstjórnin borgarstjórn, byggðarráð nefnist borgarráð, framkvæmdarstjóri nefnist borgarstjóri og oddviti nefnist forseti borgarstjórnar.

11. gr.

Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn

Í sveitarstjórn skal fjöldi fulltrúa standa á oddatölu. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal ákveðinn í samþykkt skv. 9. gr. og skal vera innan þeirra marka sem hér segir:

1. Þar sem íbúar eru undir 5.000 skulu ekki vera færri en 5 aðalmenn.
2. Þar sem íbúar eru 5.000 til 9.999 skulu ekki vera færri en 7 aðalmenn.
3. Þar sem íbúar eru 10.000 til 14.999 skulu ekki vera færri en 9 aðalmenn.
4. Þar sem íbúar eru 15.000 til 19.999 skulu ekki vera færri en 13 aðalmenn.
5. Þar sem íbúar eru 20.000 til 29.999 skulu ekki vera færri en 15 aðalmenn.
6. Þar sem íbúar eru 30.000 til 49.999 skulu ekki vera færri en 19 aðalmenn.
7. Þar sem íbúar eru 50.000 til 99.999 skulu ekki vera færri en 23 aðalmenn.
7. Þar sem íbúar eru fleiri en 100.000 skulu ekki vera færri en 29 aðalmenn.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er ekki skylt að fækka eða fjölga aðalmönnum í sveitarstjórn fyrr en íbúatala hefur verið hærri eða lægri en viðmiðunarmörkin í þrjú ár samfellt talið frá næstu áramótum fyrir kosningar.

12. gr.

Skipti á sveitarstjórnnum

Nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum 15 dögum eftir kjördag. Jafn lengi heldur fráfarandi sveitarstjórn umboði sínu, með þeim takmörkunum sem leiða af lögum um kosningar til sveitarstjórna. Áður en nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum hefur hún ekki umboð til töku neinna bindandi ákvarðana um málefni sveitarstjórnarinnar eða sveitarfélagsins.

Sá fulltrúi í nýkjörinni sveitarstjórn sem á að baki lengsta setu í sveitarstjórninni tryggir með lögformlegri boðun að nýkjörin sveitarstjórn haldi fyrsta fund sinn eigi síðar en 15 dögum eftir að hún tekur við störfum eftir kosningar. Hann stýrir fundi þar til oddviti hefur verið kjörinn. Hafi tveir eða fleiri fulltrúar átt jafnlengi setu í sveitarstjórninni fer aldursforseti þeirra með verkefni samkvæmt þessari málsgrein.

Fund skal boða með a.m.k. 4 daga fyrirvara.

13. gr.

Kjör oddvita og varaoddvita

Á fyrsta fundi kýs sveitarstjórn oddvita og einn eða fleiri varaoddvita.

Sá telst rétt kjörinn oddviti sem fær atkvæði meiri hluta þeirra sem sæti eiga í sveitarstjórn. Verði þeim atkvæðafjöldi ekki náð skal kjósa á ný. Við aðra umferð telst sá rétt kjörinn sem fær meirihluta atkvæða þeirra fulltrúa sem sitja fundinn, eða ef viðkomandi er sá eini sem fær atkvæði.

Fáist ekki niðurstaða við aðra umferð skal kosið þriðja sinni, en nú á milli þeirra tveggja sem flest atkvæði fengu við aðra umferð. Ef nauðsynlegt reynist skal varpa hlutkesti um það milli hverra tveggja verður kosið. Verður þá sá rétt kjörinn sem fleiri atkvæði fær. Verði atkvæði jöfn ræður hlutkesti.

Þegar að lokinni kosningu oddvita skjal kjósa varaoddvita. Kosning varaoddvita fer fram með sama hætti og oddvita, enda fari ekki um kosningu hans samkvæmt 5. mgr.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags má ákveða að kjósa skuli fyrsta og annan varaoddvita til að gegna, í þeirri röð, störfum oddvita í forföllum hans. Skal kosning þeirra vera hlutfallskosning, enda sé ekki full samstaða um annað innan sveitarstjórnar.

Tilkynna skal kosningu oddvita og varaoddvita til ráðuneytis þegar að því loknu.

Kjörtímabil oddvita og varaoddvita er hið sama og sveitarstjórnar, nema sveitarstjórn ákveði annað. Njóti oddviti eða varaoddviti ekki lengur stuðnings sveitarstjórnar skal kjósa í þau embætti að nýju. Hið sama á við ef oddviti eða varaoddviti forfallast varanlega eða fá lausn frá starfi.

III. KAFLI

Sveitarstjórnarfundir

14. gr.

Skylda til að halda fundi

Sveitarstjórn skal halda reglulega fundi á þeim stað og tíma sem ákveðið er fyrirfram eða mælt er fyrir um í samþykkt um fundarsköp. Aukafundi skal halda þegar oddviti telur það nauðsynlegt eða þriðjungur sveitarstjórnarfulltrúa óskar þess. Aukafund skal halda eigi síðar en fjórum virkum dögum eftir að ósk þar um barst þeim er boða skal fund skv. 15. gr.

15. gr.

Boðun og auglýsing funda

Framkvæmdarstjóri eða oddviti, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, boðar fundi. Fundarboð skal berast sveitarstjórnarmönnum eigi síðar en þremur sólarhringum fyrir fund. Fundarboð vegna aukafunda skal berast sveitarstjórnarmönnum svo fljótt sem auðið er og ekki síðar en sólarhring fyrir fund.

Fundarboði skal fylgja dagskrá fundarins og þau gögn sem eru nauðsynleg til að sveitarstjórnarmenn geti tekið upplýsta afstöðu til mála sem þar eru tilgreind.

Íbúum sveitarfélags skal kunnert með opinberri auglýsingu hvar og hvenær sveitarstjórn heldur fundi. Einnig skal sveitarstjórn birta opinberlega, innan sömu tímafresta og við á um sveitarstjórnarmenn, fundarboð og dagskrá fundar, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Opinber birting á vefsíðu sveitarfélags telst fullnægjandi.

16. gr.

Opnir fundir

Fundir sveitarstjórna eru opnir. Sveitarstjórn getur ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna eðlis málsins. Oddviti eða sveitarstjórn sjálf getur jafnframt ákveðið að ræða fyrir luktum dyrum tillögu um lokun fundar.

Þrátt fyrir að fundi sé lokað er heimilt að ákveða að tilteknir starfsmenn sveitarfélags séu viðstaddir. Sveitarstjórn getur boðið öðrum aðilum að vera viðstaddir lokaða fundi, enda gangi það ekki gegn þagnarskyldu sveitarstjórnar og slíkt telst æskilegt til að upplýsa það mál sem til umfjöllunar er.

17. gr.

Ályktunarhæfi og atkvæðagreiðsla

Sveitarstjórn getur enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi.

Á sveitarstjórnarfundum ræður afl atkvæða úrslitum mála. Hjáseta telst þátttaka í atkvæðagreiðslu.

Ef jafnmörg atkvæði eru með málefni og á móti fellur það, en við kosningar ræður hlutkesti.

18. gr.

Tvær umræður í sveitarstjórn

Sveitarstjórn skal hafa tvær umræður, með a.m.k. einnar viku millibili um samþykktir og aðrar reglur sem samkvæmt lögum eiga að hljóta staðfestingu ráðherra.

Sveitarstjórn skal hafa tvær umræður, með a.m.k. tveggja vikna millibili, um fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins. Það á þó ekki við um viðauka við fjárhagsáætlun.

19. gr.

Fundarstjórn og fundargerðir

Oddviti stjórnar fundum sveitarstjórnar. Hann sér um að fundargerðir séu færðar og að fundir fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, samþykktir sveitarfélagsins og almenn fundarsköp.

Ráðherra skal með reglugerð setja nánari fyrirmæli um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um varðveislu fundargerða, staðfestingu þeirra þegar að loknum fundi og birtingu.

20. gr.

Hæfi til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála

Um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndafulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem taka á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnsýslulaga, sé ekki öðruvísi ákveðið í lögum þessum. Um vanhæfi vegna skyldleika eða mægða telst viðkomandi þó aðeins vanhæfur sé hann eða hafi verið skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar.

Í öðrum tilvikum en skv. 1. mgr. ber sveitarstjórnsmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þessi regla tekur einnig til gerðar samninga fyrir hönd sveitarfélags.

Sveitarstjórnarmenn eru ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf.

Sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn sem jafnframt gegna öðru starfi hjá sveitarfélaginu og hafa sem slíkir átt þátt í að undirbúa tiltekið mál sem lagt er fyrir sveitarstjórn eða nefnd, eða hafa áður í starfi sínu fyrir sveitarfélagið tekið ákvörðun í máli sem síðan kemur til meðferðar af hálfu sveitarstjórnar eða nefndar, eru alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórnin eða nefndin fjallar um málið. Þetta á þó ekki við um framkvæmdarstjóra.

Ákvæði 4. mgr. á ekki við þegar sveitarstjórn eða viðkomandi nefnd fjallar um og afgreiðir ársreikninga, fjárhagsáætlanir, skipulagsáætlanir og aðrar almennar áætlanir sveitarfélagsins enda eigi sveitarstjórnarmaður ekki sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, umfram aðra, við afgreiðslu viðkomandi málefnis.

Sveitarstjórnarmaður, nefndarfulltrúi eða starfsmaður sveitarfélags sem veit hæfi sitt eða annars orka tvímælis skal án tafar vekja athygli oddvita, formanns nefndar eða næsta yfirmanns á því.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála. Sveitarstjórnarmaður sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Nefnd tekur ákvörðun um hæfi nefndarmanns. Nefndarmaður sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt.

Sveitarstjórnarmaður eða nefndarmaður sem vanhæfur er til meðferðar máls má ekki taka þátt í meðferð þess eða hafa áhrif á það með öðrum hætti og skal yfirgefa fundarsal við meðferð þess og afgreiðslu.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags má sveitarstjórn setja strangari reglur um vanhæfi vegna skyldleika eða mægða en fram kemur í 1. mgr.

21. gr.

Varamenn

Þegar kosið hefur verið til sveitarstjórnar óbundinni kosningu taka varamenn sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir voru kosnir.

Þegar kosið hefur verið til sveitarstjórnar hlutbundinni listakosningu, eða listi hefur verið sjálfkjörinn, taka varamenn af þeim lista sem aðalfulltrúi er sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir voru kosnir.

Ef framboðslisti hefur verið borinn fram af tveimur eða fleiri stjórnarálflokkum eða samtökum þá geta aðalmenn listans komið sér saman um að varamenn listans, sem eru úr sama stjórnarálflokki eða samtökum og aðalmaður, taki sæti hans í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir voru kosnir án tillits til þess hvar þeir annars eru í röð varamanna. Sé enginn varamaður af viðkomandi lista í sama stjórnarálflokki eða samtökum og sá aðalfulltrúi sem í hlut á taka varamenn listans sæti samkvæmt venjulegum reglum. Hér skal ávallt miðað við stöðu viðkomandi á þeim tíma er kjör til sveitarstjórnar fór fram.

Yfirlýsingu um samkomulag skv. 3. mgr. skal leggja fram á fyrsta eða öðrum fundi sveitarstjórnar að loknum sveitarstjórnarkosningum og gildir hún til loka kjörtímabils.

IV. KAFLI

Réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna

22. gr.

Mætingarskylda

Sveitarstjórnarmönnum ber skylda til að taka þátt í öllum sveitarstjórnarfundum og fundum í nefndum og ráðum sem hann hefur verið kjörinn til nema lögmæt forföll hamli.

23. gr.

Skylda til að taka kjöri

Aðal- og varamönnum í sveitarstjórn er skylt að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélagsins, sem og til annarra trúnaðarstarfa á vegum sveitarfélagsins.

Sá sem verði hefur oddviti heilt kjörtímabil eða lengur eða gengt ákveðnu starfi innan sveitarstjórnar jafnlangan tíma eða lengur getur skorast undan kosningu til þess starfs jafnlangan tíma og hann hefur haft starfið með höndum. Ósk um undanþágu skal sett fram áður en kjör í viðkomandi starf fer fram.

24. gr.

Aðrar almennar skyldur sveitarstjórnarmanna

Hverjum sveitarstjórnarmanni er skylt að inna af hendi störf sem sveitarstjórn felur honum og varða verkefni sveitarstjórnarinnar.

Sveitarstjórnarmönnum ber að gegna starfi sínu af alúð og samvirkusemi. Sveitarstjórnarmönnum ber í hvívetna að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins, sem og öðrum almannahagsmunum.

25. gr.

Sjálfstæði í starfi

Sveitarstjórnarmenn eru sjálfstæðir í störfum sínum. Þeir eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála.

26. gr.

Málfrelsi, tillöguréttur og atkvæðisréttur

Sveitarstjórnarmenn hafa málfrelsi á fundum sveitarstjórnar, eftir því sem nánar er ákveðið í fundarsköpum. Þeir hafa tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar.

Þeir sem rétt eiga til að taka þátt í umræðum í sveitarstjórn eiga rétt á að fá bókaðar í fundargerð stuttar athugasemdir um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu eru.

Vilji sveitarstjórnarmaður ekki una úrskurði oddvita um stjórn fundar og fundarsköp getur hann skotið úrskurðinum til sveitarstjórnar sem sker úr án umræðna.

27. gr.

Réttur til að bera upp mál

Sveitarstjórnarmaður á rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess.

Mál sem ekki er tilgreint á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar verður ekki tekið til afgreiðslu á viðkomandi fundi gegn mótmælum sveitarstjórnarmanns. Undantekningu frá því má þó gera ef afgreiðsla málsins þolir ekki bið eða mál er augljóslega svo einfalt að ljóst er að frestun á afgreiðslu þess hefur enga þýðingu, enda samþykki 2/3 hlutar fundarmanna þá málsmeðferð.

28. gr.

Aðgangur að gögnum og þagnarskylda

Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarmaður rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn.

Sveitarstjórnarmaður skal eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.

Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afhent afrit gagna sem falla undir 1. mgr. og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að skrifstofu og stofnunum sveitarfélags skv. 2. mgr.

Sveitarstjórnarmaður skal beina óskum skv. 1. og 2. mgr. til framkvæmdarstjóra sem getur hafnað beiðni í heild eða að hluta þegar það telst nauðsynlegt vegna meðferðar einstakra mála eða sérstakra lagareglna eða ef aðgangur myndi fela í sér óhæfilegt álag á stjórnsýslu sveitarfélagsins. Sveitarstjórn hefur þó endanlegt ákvörðunarvald um þessi atriði.

Sveitarstjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

29. gr.

Siðareglur og góðir starfshættir

Sveitarstjórn er heimilt að setja sér siðareglur sem sendar skulu ráðuneytinu til staðfestingar. Siðareglur hvernar sveitarstjórnar gilda einnig fyrir næstu sveitarstjórn, nema hún kjósi að setja nýjar reglur.

Öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum sem sveitarstjórn skipar ber að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur.

Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur almenn álit um siðareglur og skýringu þeirra. Ráðuneytið getur borið tillögur sveitarstjórna um siðareglur undir nefndina áður en það tekur þær til staðfestingar. Mál sem lúta að brotum einstakra fulltrúa á siðareglum verða hvorki borin undir nefndina né ráðuneytið til úrlausnar.

30. gr.

Lausn frá störfum

Missi fulltrúi í sveitarstjórn kjörgengi skal hann víkja úr sveitarstjórn.

Telji sveitarstjórnarmaður sig ekki geta gengt skyldum sínum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda eða annarrar vinnu, getur sveitarstjórn létt af honum störfum eða veitt honum lausn úr sveitarstjórn, að hans ósk, um tiltekinn fyrirfram ákveðinn tíma, eða til loka kjörtímabils.

Þegar sveitarstjórnarmaður flytur úr sveitarfélagi um stundarsakir má sveitarstjórn ákveða að hann skuli víkja úr sveitarstjórn þar til hann tekur aftur búsetu í sveitarfélaginu. Slík ákvörðun skal tekin áður en sveitarstjórnarmaður flytur um stundarsakir. Sé ekki tekin ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein missir sveitarstjórnarmaður kjörgengi samkvæmt hefðbundnum reglum.

Ef sveitarstjórnarmaður missir fjárforræði skal sveitarstjórn veita honum lausn frá störfum þann tíma er sviptingin gildir.

31. gr.

Innköllun varamanna

Þegar aðalmaður er vanhæfur til meðferðar ákveðins máls í sveitarstjórn skal kalla varamann hans til afgreiðslu þess. Að afgreiðslu máls lokinni tekur aðalmaður sæti sitt á viðkomandi fundi á ný. Verði innköllun varamanns ekki við komið getur hinn vanhæfi sveitarstjórnarmaður krafist þess að umræðu og afgreiðslu máls verði frestað til næsta fundar. Frestun nær þó ekki fram að ganga ef 2/3 hlutar viðstaddra sveitarstjórnarfulltrúa greiða atkvæði gegn frestun eða ef frestun hefði í för með sér að gengið væri gegn lögbundnum afgreiðslutíma máls.

Þegar aðalmaður getur ekki mætt til einstaks fundar eða þarf að víkja af fundi af heilbrigðisástæðum eða vegna annarra óviðráðanlegra ástæðna tekur varamaður hans sæti í sveitarstjórn á þeim fundi. Forföll samkvæmt þessari grein taka ávallt til viðkomandi fundar í heild, eða til loka fundar sé um það að ræða.

Þegar fyrirséð er að aðalmaður í sveitarstjórn mun hafa forföll frá störfum vegna atvika sem greinir í 2. mgr. í a.m.k. einn mánuð skal varamaður hans taka sæti í sveitarstjórninni frá og með næsta fundi, enda séu þá ástæður forfalla enn til staðar. Þegar forföllum lýkur tekur aðalmaður, frá og með næsta fundi, sæti sitt á ný.

Þegar aðalmaður fellur frá, missir kjörgengi eða fær lausn frá starfi í sveitarstjórn skal varamaður hans taka sæti í sveitarstjórn frá og með næsta fundi.

Varamenn verða ekki kallaðir til í öðrum tilvikum en fram koma í grein þessari. Sveitarstjórn sker úr um hvort skilyrði til innköllunar varamanns séu fyrir hendi.

32. gr.

Réttur til þóknunar, orlofs o.fl.

Skylt er sveitarstjórn að ákveða hæfilega þóknun til sveitarstjórnarmanna fyrir störf þeirra. Sé um langan veg að fara milli heimilis sveitarstjórnarmanns og fundarstaðar sveitarstjórnar skal einnig ákveða hæfilega greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar sé um hann að ræða.

Nú tekst sveitarstjórnarmaður ferð á hendur í þágu sveitarfélagsins samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, og á hann þá rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar.

Sveitarstjórn er heimilt að setja í samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélags ákvæði um réttindi sveitarstjórnarmanna, svo sem varðandi lífeyrissjóði, fæðingarorlof og biðlaun.

Sveitarstjórnarmaður má ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli þessarar greinar.

33. gr.

Réttur til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum

Atvinnuveitanda er óheimilt að segja starfsmanni upp störfum af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn.

Sé starfsmanni, sem hefur boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn sagt upp skal vinnuveitandi hans sýna fram á að ástæður uppsagnar sé ekki að rekja til þeirra atriða.

Starfsmaður sem kjörinn hefur verið í sveitarstjórn á rétt á fjarveru úr starfi að því leyti sem honum er nauðsyn á til að mæta til funda í sveitarstjórn, hjá nefndum sveitarfélagsins og á aðra fundi sem hann hefur verið kjörinn til að sækja fyrir hönd sveitarstjórnar. Teljist viðvera starfsmanns nauðsynlegt vegna sérstakra og rökstuddra atvika getur atvinnuveitandi þó hafnað ósk starfsmanns um fjarveru.

Réttur til fjarveru skv. 3. mgr. á ekki við um sveitarstjórnarmann sem jafnframt er framkvæmdarstjóri.

34. gr.

Réttindi og skyldur varamanna

Ákvæði þessa kafla, um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna, eiga einnig við um varamenn þegar þeir taka sæti í sveitarstjórn.

V. KAFLI

Nefndir, ráð og stjórnir

35. gr.

Byggðarráð

Sveitarstjórn getur ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að kosið skuli sérstakt byggðarráð. Í sveitarstjórnnum sem skipaðar eru fimm aðalfulltrúum er þó ekki heimilt að kjósa byggðarráð.

Byggðarráð telst til fastanefnda sveitarstjórnar, sbr. 37. gr. Ákvæði þessa kafla, þar á meðal um framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála, eiga við um byggðarráð að því leyti sem annað er ekki sérstaklega tekið fram.

Byggðarráð fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins, að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Byggðarráð hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins og fjárstjórn þess, semur drög að fjárhagsáætlun og leggur

þau fyrir sveitarstjórn. Þá sér byggðarráð um að ársreikningar sveitarfélagsins séu samdir reglum samkvæmt og lagðir fyrir sveitarstjórn til meðferðar og afgreiðslu.

Heimilt er að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að byggðarráð taki að meira eða minna leyti við starfi annarra fastanefnda sveitarstjórnar. Einnig er heimilt að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að ályktanir, tillögur og fundargerðir annarra nefnda megi leggja fyrir byggðarráð til umfjöllunar áður en þær eru lagðar fyrir sveitarstjórn til kynningar eða endanlegrar afgreiðslu einstakra ályktana eða tillagna sem þar koma fram. Þá er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.

36. gr.

Kosning í byggðarráð

Byggðarráð skal kosið til eins árs í senn, nema annað sé ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélags.

Fjöldi aðalmanna í byggðarráði skal standa á oddatölu. Aðalmenn í byggðarráði skulu ekki vera fleiri en sem nemur helmingi af aðalfulltrúum í sveitarstjórn, þó mest níu. Kjósa skal jafnmarga aðal- og varamenn.

Aðalmenn í byggðarráði skulu koma úr hópi aðalmanna í sveitarstjórn. Varamenn skal einnig velja úr hópi aðalfulltrúa í sveitarstjórninni. Heimilt er þó að ákveða að þeir aðalfulltrúar og varafultrúar, sem kosningu (geta varamenn hlotið kosningu?) hafa hlotið af sama framboðslista og hinn kjörni byggðarráðsmaður, verði varamenn hans í þeirri röð sem þeir skipuðu listann. Sveitarstjórn kýs formann og varaformann byggðarráðs úr hópi kjörinna byggðarráðsmanna.

37. gr.

Fastanefndir sveitarstjórnar

Sveitarstjórn kýs fulltrúa í nefndir eftir því sem fyrir er mælt í lögum og samþykkt um stjórn sveitarfélags. Slíkar nefndir teljast fastanefndir sveitarstjórnar.

Fjöldi fulltrúa og verksvið fastanefndar skal ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, að því leyti sem það er ekki ákveðið í lögum.

Kjörtímabil fastanefnda er hið sama og sveitarstjórnarinnar, nema annað leiði af lögum eða samþykktum um stjórn sveitarfélagsins. Að loknum sveitarstjórnarkosningum halda fastanefndir þó umboði sínu þar til nýkjörin sveitarstjórn hefur kjörið nýja nefnd í þeirra stað.

Heimilt er sveitarstjórn að sameina nefndir þannig að ein nefnd fari með verkefni á fleiri en einu sviði þó að svo sé kveðið á í lögum að kjósa skuli sérstaka nefnd til að fara með tiltekin verkefni.

Í sveitarfélögum þar sem erfiðlega horfir með að manna nefndir er sveitarstjórn heimilt að fara sjálf með verkefni lögskipaðrar nefndar nema verkefni hennar sé ósamrýmanlegt störfum sveitarstjórnar að mati ráðuneytisins.

38. gr.

Nefnd fyrir hluta sveitarfélags

Sveitarstjórn getur kosið nefnd til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í hluta sveitarfélags.

Ef mælt er fyrir um kosningu slíkrar nefndar í lögum eða samþykkt um stjórn sveitarfélags telst hún til fastanefnda sveitarstjórnar.

Í samþykkt um stjórn má ákveða að nefnd samkvæmt þessari gein skuli kjósa í almennum kosningum í viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Sé þeirri heimild beitt má ennfremur mæla fyrir um að aðeins séu kjörgengir í nefndina þeir sem lögheimili eiga í

viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Að öðru leyti gilda um störf slíkrar nefndar, kjörgengi, réttindi og skyldur nefndarmanna og aðra þætti ákvæði þessa kafla eftir því sem við getur átt.

39. gr.

Nefnd til að fara með einstök verkefni eða málaflokka

Sveitarstjórn getur kosið nefndir til að fjalla um og undirbúa einstök mál, málaflokka eða verkefni. Umboð slíkra nefnda getur sveitarstjórn afturkallað hvenær sem er og fellur það sjálfkrafa niður við lok kjörtímabils sveitarstjórnar.

Í nefndir samkvæmt þessari grein má kjósa einstaklinga sem ekki hafa náð aldri til að njóta kosningaréttar í sveitarfélagi og einstaklinga sem ekki eru búsettir þar.

40. gr.

Valdsvið nefnda

Sveitarstjórn ákveður valdsvið nefnda, ráða og stjórna sem hún kýs nema slíkt sé ákveðið í lögum.

Hafi nefnd ekki verið falin fullnaðarafgreiðsla máls samkvæmt lögum eða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins teljast ályktanir hennar tillögur til sveitarstjórnar, enda þótt þær séu orðaðar sem ákvarðanir eða samþykktir nefndar.

41. gr.

Afgreiðsla á fundargerðum

Fundargerðir nefnda, ráða og stjórna skulu lagðar fyrir byggðarráð eða sveitarstjórn eftir því hver háttur er hafður á fullnaðarafgreiðslu í viðkomandi málaflakki. Ef fundargerðir nefnda innihalda ályktanir eða tillögur sem þarfnast staðfestingar byggðarráðs eða sveitarstjórnar ber að taka viðkomandi ályktanir og tillögur fyrir sem sérstök mál og afgreiða þau með formlegum hætti. Ef fundargerðir nefnda innihalda hins vegar ekki slíkar ályktanir eða tillögur er nægjanlegt að þær séu lagðar fram til kynningar.

Ályktun nefndar sem hefur fjárútlát í för með sér skal lögð fyrir sveitarstjórn eða byggðarráð eftir því sem fyrir er mælt í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Eftir því sem við á gildir ákvæði þetta einnig um afgreiðslu sveitarstjórnar á fundargerðum byggðarráðs.

42. gr.

Framsal sveitarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála

Í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð getur sveitarstjórn ákveðið, í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Ef fastanefnd er falið vald samkvæmt þessari málsgrein skal fjöldi nefndarmanna standa á oddatölu.

Á sama hátt, og með sömu skilyrðum, er sveitarstjórn heimilt að fela einstökum starfsmönnum sveitarfélags fullnaðarafgreiðslu mála. Sveitarstjórn, byggðarráð eða hlutaðeigandi fastanefnd skal hafa eftirlit með afgreiðslu mála samkvæmt þessari málsgrein og kalla eftir reglulegum skýrslum um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hennar. Þessi málsgrein hefur þó ekki áhrif á almennar heimildir starfsmanna sveitarfélagsins til töku ákvarðana sem varða daglegan rekstur og þjónustu sveitarfélagsins og teljast leiða af stöðumboði þeirra.

Sá starfsmaður sem fengið hefur framselt vald til fullnaðarafgreiðslu mála skv. 2. mgr., eða þriðjungur hlutaðeigandi fastanefndar skv. 1. mgr., getur ávallt óskað eftir því að sveitarstjórn, byggðarráð eða viðkomandi fastanefnd samkvæmt samþykktum sveitarfélagsins taki ákvörðun í máli.

Þegar sveitarstjórn nýtir heimildir skv. 1. eða 2. mgr. skal jafnframt kveða á um það í samþykkt sveitarfélagsins hver skuli taka fullnaðarákvörðun í máli skv. 3. mgr. og hvernig skuli fara með endurupptöku mála sem hljóta afgreiðslu samkvæmt þessum ákvæðum.

43. gr.

Kosningar og kjörgengi

Kosningar í fastanefndir sveitarstjórnar, nefndir fyrir hluta sveitarfélags, nefndir til að fara með einstök verkefni eða málaflokka, byggðarráð og aðrar nefndir og stjórnir sem sveitarfélag á aðild að skulu vera leynilegar og bundnar hlutfallskosningar ef þess er óskað.

Þeir einir eru kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir sem hafa kosningarétt í sveitarfélaginu, nema annað leiði af lögum.

Starfsmenn fyrirtækja og stofnana sveitarfélags eru ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja eða stofnana er þeir starfa hjá. Sveitarstjórn getur þó ákveðið að víkja frá þessu ef málefni vinnuveitanda eru óverulegur þáttur í starfi viðkomandi nefndar og starfið er ekki þess eðlis að hætta sé á hagsmunaárekstrum þrátt fyrir nefndasetu.

44. gr.

Framlagning lista við hlutfallskosningu

Við bundna hlutfallskosningu í nefndir skal framlagning lista fara fram með eftirfarandi hætti:

1. Leggja skal fram lista þar sem fram koma tillögur um fulltrúa í viðkomandi nefnd. Hver sveitarstjórnarmaður getur aðeins staðið að tillögu um einn lista í hverja nefnd. Listi getur innihaldið allt að tvöföldum þeim fulltrúafjölda sem kjósa skal til nefndarinnar. Nafn sveitarstjórnarmanns má aðeins setja á þann lista sem hann sjálfur stendur að tillögu um.

2. Ef velja á tvo eða þrjú fulltrúa í nefnd skal a.m.k. einn af hvoru kyni vera á lista. Ef velja á fjóra eða fimm fulltrúa skulu a.m.k. tveir af hvoru kyni vera á lista. Ef velja á sex til átta í nefnd skulu a.m.k. þrír af hvoru kyni vera á lista. Ef velja á níu fulltrúa skulu a.m.k. fjórir af hvoru kyni vera á lista. Ef velja á fleiri í nefnd skal a.m.k. 40% af hvoru kyni vera á lista. Ef kjörgengi í nefnd er bundið við sveitarstjórnarmenn eða varamenn þeirra á þessi regla þó ekki við. Hið sama á við ef kjörgengi í nefnd er bundið með þeim hætti að ekki er fært að fullnægja kröfum samkvæmt þessum lið.

3. Tillaga um lista skal lögð fram skriflega og undirrituð af a.m.k. einum þeirra sveitarstjórnarmanna sem stendur að henni. Ef gerð er tillaga um fulltrúa sem ekki er skylt að taka kjöri í viðkomandi nefnd skal liggja fyrir samþykki hans fyrir tilnefningunni.

45. gr.

Kosning á milli lista

Kosning á milli lista skal fara fram á eftirfarandi hátt:

1. Nefndasætum er deilt á viðkomandi lista í hlutfalli við þau atkvæði sem hver listi fær á grundvelli eftirfarandi reglu: Deila skal atkvæðatölum listanna með tölunum 1, 2, 3, 4, o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hvern lista.

2. Þegar ákveðnar hafa verið útkomutölur fyrir hvern lista skal ákvarða hvaða fulltrúar hafa fengið kosningu í nefnd. Það er gert á eftirfarandi hátt: Fyrsta fulltrúa fær sá listi sem hefur hæsta útkomutölu. Sú tala er síðan felld niður. Annan fulltrúa fær sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram haldið þar til úthlutað hefur verið jafnmörgum fulltrúum og kjósa á.

3. Ef of fá nöfn eru á lista þegar til úthlutunar kemur skal ganga framhjá þeim lista við frekari úthlutun. Ef tvær eða fleiri útkomutölur eru jafnháar fær sá listi sem hefur fleiri atkvæði á bak við sig sætið, en annars skal varpa hlutkesti.

4. Ef í ljós kemur, að þessu loknu, að annað kynið hefur ekki svo marga fulltrúa af hverjum lista fyrir sig og krafist er í 2. tölul. 44. gr. skal færa einstaklinga af því kyni sem fulltrúa vantar svo langt upp listann sem þarf þannig að tilskilið hlutfall náist.

Ef ekki er kosið hlutfallskosningu til nefndar, sbr. 1. mgr. 43. gr., skal sveitarstjórn gæta þess að fullnægja kröfum um kynjahlutfall skv. 2. tölul. 44. við skipun í viðkomandi nefnd.

46.

Fundir nefnda og ályktunarhæfi

Nefnd getur enga ályktun gert nema meira en helmingur nefndarmanna taki þátt í fundi. Ef fjarlægðir í sveitarfélagi eru miklar eða samgöngur erfiðar er heimilt að nota fjarfundabúnað á fundum nefnda.

Fjarfundabúnað má aðeins nota ef svo er fyrir mælt í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Tryggja skal að allir fundarmenn hafi jafna möguleika til þátttöku í umræðum og afgreiðslu mála og til að kynna sér gögn og upplýsingar sem lagðar eru fyrir fund. Þá skal öryggi samskipta milli fundarmanna vera tryggt, t.d. þannig að óviðkomandi geti ekki fylgst með umræðum á fundi um málefni sem háð eru trúnaði.

Um fundarsköp nefnda, fundargerðir og annað sem viðkemur nefndafundum skal að öðru leyti mælt fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags.

47. gr.

Varamenn

Varamenn taka sæti í nefndum í þeirri röð sem þeir eru kosnir.

Þegar kosið er til nefndar hlutbundinni listakosningu, eða listi hefur verið sjálfkjörinn, og aðalmaður í nefnd hefur forföll taka varamenn af þeim lista sem aðalmaður er kjörinn af sæti í nefnd í þeirri röð sem þeir skipa listann að teknu tilliti til endurröðunar skv. 4. tölul. 1. mgr. 45. gr.

Ef tveir eða fleiri flokkar eða framboðslistar til sveitarstjórnar hafa í sameiningu lagt fram tillögu að lista við hlutbundna listakosningu í nefnd geta þeir komið sér saman um að varamenn listans, sem eru úr sama flokki eða af sama framboðslista og sá aðalmaður í nefnd sem um ræðir, taki sæti hans í nefndinni í þeirri röð sem þeir voru kosnir án tillits til þess hvar þeir annars eru í röð varamanna. Sé enginn úr hópi varamanna viðkomandi lista í sama flokki eða tilheyri sama framboðslista og aðalmaður tilheyrði þegar kosning í nefnd fór fram taka varamenn af listanum sæti eftir venjulegum reglum.

Yfirlýsingu um samkomulag skv. 3. mgr. skal leggja fram á fyrsta sveitarstjórnarfundi eftir að nefndarkosning fór fram og gildir hún til loka kjörtímabils eða þar til kjörið er í nefnd að nýju.

48. gr.

Innköllun varamanna

Um innköllun varamanna í nefndir gilda ákvæði laga þessara um innköllun varamanna í sveitarstjórn eftir því sem við getur átt.

Þegar aðalmaður í nefnd fellur frá, missir kjörgengi, fær lausn frá nefndarstarfi eða forfallast varanlega frá því að sitja í nefnd tekur varamaður hans sæti í nefndinni nema sveitarstjórn ákveði að kjósa aðalmann að nýju. Ella skipar sveitarstjórn nýjan varamann til setu í nefndinni.

Ákvæði þessa kafla um varamenn eiga einnig við um varaáheyrnarfulltrúa eftir því sem við getur átt.

49. gr.

Lausn frá nefndasetu og endurskipun

Fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags, sem ekki eru aðal- eða varamenn í sveitarstjórn, er heimilt að segja af sér nefndastörfum hvenær sem er á kjörtímabili. Aðrir fulltrúar geta óskað eftir því við sveitarstjórn að þeim verði veitt lausn tímabundið eða út kjörtímabilið, sem þá metur hvort skilyrði til þess séu fyrir hendi.

Sveitarstjórn getur, hvenær sem er á kjörtímabili, ákveðið að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sem hún kys eða skipar ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, s.s. ef nefndarmaður, án lögmætra forfalla, mætir ekki á fundi nefndar eða brýtur gegn þagnarskyldu. Enn fremur getur sveitarstjórnarmaður krafist þess að nefnd verði endurskipuð telji hann ástæðu til. Sveitarstjórn er þó heimilt að hafna slíkri beiðni ef hún er bersýnilega tilefnislaus. Við framangreindar breytingar á skipan fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags skal kjósa alla fulltrúa að nýju og fer þá um kjör þeirra skv. 1. mgr. 46. gr. nema enginn ágreiningur sé innan sveitarstjórnar um breytingarnar.

Breytingar á nefndaskípan samkvæmt þessari grein skulu fullnægja skilyrðum 2. tölul. 44. gr. og 4. tölul. 45. gr. um kynjahlutföll.

50. gr.

Áheyrnarfulltrúar

Hafi sveitarstjórn verið kjörin bundinni hlutfallskosningu og einhver framboðsaðili sem fulltrúa á í sveitarstjórn nær ekki kjöri í fastanefnd sem falið hefur verið vald til töku fullnaðarákvarðana í málum, þar á meðal í byggðarráð, skal fulltrúum þessa aðila heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til þátttöku í fundum nefndarinnar.

Réttur skv. 1. mgr. nær þó ekki til barnaverndarnefnda og félagsmálanefnda.

Óheimilt er að skipa einstakling áheyrnarfulltrúa, eða varaáheyrnarfulltrúa, sem ekki fullnægir kjörgengisskilyrðum í viðkomandi nefnd.

51. gr.

Þóknun

Sveitarstjórn er skylt að ákveða kjörnum fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags hæfilega þóknun fyrir þau störf samkvæmt mati sveitarstjórnar í samræmi við reglur sem hún setur.

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að greiða áheyrnarfulltrúum þóknun fyrir störf þeirra í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags.

52. gr.

Önnur réttindi og skyldur

Nefndarmönnum er skylt að sækja fundi nefndar.

Ákvæði III. og IV. kafla laga þessara gilda að öðru leyti um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélaga, eftir því sem við á. Réttindi takmarkast þó eftir eðli máls við það sem viðkomandi fulltrúum er þörf á vegna starfa í viðkomandi nefnd.

53. gr.

Aðrar nefndir, ráð og stjórnir sem sveitarfélag á aðild að

Sveitarstjórn kys fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir sem sveitarfélagið á aðild að samkvæmt viðkomandi lögum eða samþykktum. Ákvæði þessa kafla eiga við um slíka fulltrúa eftir því sem við getur átt.

Að því leyti sem nefnd, ráð eða stjórn lögaðila, sem sveitarstjórn kys fulltrúa til skv. 1. mgr., fer með framkvæmd eða ábyrgð á verkefni sem sveitarfélagi væri ekki sjálfu heimilt að

sinna, þá er fulltrúi sveitarfélags í viðkomandi nefnd, ráði eða stjórn ekki bundinn af fyrirmælum sveitarstjórnarinnar um þau störf. Hið sama á við að því leyti sem það leiðir af lögum sem gilda um rekstur og starfsemi viðkomandi lögaðila.

VI. KAFLI

Framkvæmdarstjóri og aðrir starfsmenn sveitarfélaga

54. gr.

Ráðning framkvæmdastjóra

Sveitarstjórn skal ráða framkvæmdastjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélagsins. Heimilt er tveimur sveitarfélögum eða fleiri að ráða sameiginlega framkvæmdastjóra.

Sveitarstjórn skal gera skriflegan ráðningarsamning við framkvæmdastjóra þar sem starfskjör hans eru ákveðin.

Ráðningartími framkvæmdarstjóra skal vera sá sami og kjörtími sveitarstjórnar. Heimilt skal þó að semja þannig að innan þess ráðningartíma skuli gagnkvæmur uppsagnarfrestur vera allt að sex mánuðir af beggja hálfu miðað við mánaðamót. Þá er heimilt í ráðningarsamningi að semja um að framkvæmdarstjóri eigi rétt til biðlauna í allt að sex mánuði eftir að kjörtímabili lýkur, sé hann eigi endurráðinn.

Taki fyrrverandi framkvæmdastjóri við starfi á meðan hann nýtur biðlauna þá skulu biðlaunin falla niður, enda séu launagreiðslur vegna starfsins jöfn eða hærri en biðlaun. Ef laun í nýja starfinu eru lægri skal greiða launamismuninn til loka umsamins biðlaunatíma.

55. gr.

Hlutverk framkvæmdarstjóra

Framkvæmdarstjóri er æðsti yfirmaður annars starfslið sveitarfélagsins. Hann skal sjá um að stjórnсыsla sveitarfélagsins starfi að lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.

Framkvæmdarstjóri skal sitja fundi sveitarstjórnar. Þar hefur hann málfrelsi og tillögurétt en eigi atkvæðisrétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi í sveitarstjórninni.

Framkvæmdarstjóri skal sjá um að fundir sveitarstjórnar, byggðarráðs og annarra nefnda sveitarstjórnar séu vel undirbúnir og tryggja að mál sem þar eru afgreidd séu vel upplýst. Hann sér einnig um að ákvarðanir þær sem teknar eru af hálfu sveitarstjórnar og annarra nefnda komist til framkvæmda, hafi sveitarstjórn ekki falið það öðrum.

Framkvæmdarstjóri er prókúruhafi sveitarsjóðs. Honum er heimilt að veita öðrum starfsmanni sveitarfélagsins prókúru að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Prókúruhafar skulu vera fjár síns ráðandi.

Framkvæmdarstjóri undirritar skjöl varðandi kaup og sölu fasteigna sveitarfélagsins, lántökur og ábyrgðir, svo og önnur skjöl sem fela í sér skuldbindingar eða ráðstafanir sem samþykki sveitarstjórnar þarf til.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags skal setja nánari ákvæði um verksvið framkvæmdarstjóra og mörk milli þess og ákvörðunarvalds sveitarstjórnar og byggðarráðs.

56. gr.

Ráðning annarra starfsmanna

Sveitarstjórn ræður starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi og stofnunum þess og veitir þeim lausn frá starfi.

Um ráðningu annarra starfsmanna annast framkvæmdarstjóri enda hafi sveitarstjórn eigi ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum.

57. gr.

Starfskjör, réttindi og skyldur

Um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fer eftir ákvæðum kjarasamning hverju sinni og/eða ákvæðum ráðningarsamninga.

Starfsmenn sveitarfélaga, endurskoðendur og aðrir sem sveitarfélög ráða til vinnu við ákveðin verkefni eru bundnir þagnarskyldu um atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt eiga að fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

VII. KAFLI

Fjármál sveitarfélaga

58. gr.

Fjárstjórnarvald sveitarstjórnarinnar

Ákvörðunarvald um fjárhagsleg málefni sveitarfélags er hjá sveitarstjórninni. Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjárhag sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast meðal annars ákvarðanir um eftirtalin atriði, séu ekki gerðar beinar undantekningar þar á með lögum:

1. árlega fjárhagsáætlun,
2. þriggja ára áætlun um fjármál,
3. viðauka við árlega fjárhagsáætlun eða þriggja ára áætlun,
4. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags,
5. sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess,
6. um álagningu skatta og gjalda,
7. staðfestingu ársreiknings, nema byggðarráði hafi verið falið það,
8. ráðningu eða uppsögn endurskoðanda,

Ráðherra skal í reglugerð mæla nánar fyrir um þær ákvarðanir skv. 4. og 5. tölul. 1. mgr. sem þurfa ekki sérstakt samþykki sveitarstjórnar, enda rúmist þær innan árlegrar fjárhagsáætlunar og þriggja ára áætlunar.

59. gr.

Reikningsárið og bókhaldsskylda

Reikningsár sveitarfélaga skal vera almanaksárið. Sveitarfélög eru bókhaldsskyld samkvæmt almennum reglum.

Bókhald sveitarfélags skal gefa greinargóða mynd af fjárhagslegum ráðstöfunum sveitarfélags, glögga mynd af rekstri þess og efnahag sem og því hvort stjórnsýsla sveitarfélagsins er í samræmi við árlega fjárhagsáætlun og aðrar ákvarðanir sveitarstjórnarinnar.

Að svo miklu leyti sem ekki er sérstaklega mælt fyrir á annan veg í lögum þessum gilda ákvæði laga um bókhald, svo og góðar bókhalds- og reikningsskilavenjur.

60. gr.

Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum

[...]

61. gr.

Ársreikningur

Ársreikningur sveitarfélags skal unninn eftir almennum reglum um ársreikninga, auk annarra viðeigandi laga og reglna. Hann skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélags og efnahag. Í ársreikningi skal koma fram skýrt yfirlit yfir ábyrgðir sveitarfélags og

samningsskuldbindingar. Í ársreikningi skal koma fram samanburður við ársreikning undanfarið ár og við fjárhagsáætlun ársins. Jafnframt skal í ársreikningi gera sérstaklega grein fyrir ástæðum verulegra frávika um útgjöld og tekjur frá því sem ákveðið var með setningu árlegrar fjárhagsáætlunar.

62. gr.

Meðferð og afgreiðsla ársreiknings
[...]

63. gr.

Endurskoðun

Sérhvert sveitarfélag skal hafa endurskoðanda sem hefur staðgóða þekkingu á opinberum fjármálum og reikningsskilareglum sveitarfélaga. Endurskoðandi skal ráðinn af sveitarfélagi til fimm ára í senn. Honum verður aðeins sagt upp störfum innan ráðningartíma á grundvelli málefnalegra forsendna.

Endurskoðun tekur til allrar fjárhagslegrar starfsemi sveitarfélags sem lýst er, eða lýsa skal, í reikningsskilum.

Í endurskoðun felst könnun á því hvort reikningsskil sveitarfélags eru rétt, hvort fullnægjandi heimildir hafa verið fyrir útgjöldum í fjárhagsáætlun, öðrum samþykktum sveitarfélagsins eða lögum og hvort almenn stjórnýsla sveitarfélags og einstakar ákvarðanir af þess hálfu eru í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga, ábyrga fjármálastjórn og forsvaranlega meðferð fjármuna.

Endurskoðandi sveitarfélags gefur út sérstaka skýrslu um endurskoðun á ársreikningi sveitarfélags.

Sveitarstjórn skal veita endurskoðanda aðgang að öllum þeim upplýsingum og gögnum sem honum er þörf á vegna starfs síns. Eftir því sem fært er skal orðið við óskum endurskoðanda um að fá gögn afhent.

Endurskoðandi sveitarfélags má ekki taka þátt í ákvörðunum eða öðrum aðgerðum á vegum sveitarfélags sem geta leitt til þess að hlutleysi hans við framkvæmd endurskoðunarstarfa sé stefnt í hættu.

64. gr.

Álitsgerðir endurskoðanda og meðferð þeirra

Verði endurskoðandi var við að reikningsskil og fjármál sveitarfélags séu ekki í samræmi við kröfur skal hann þá þegar, þ.m.t. innan ársins ef við á, greina sveitarstjórn og ráðuneytinu frá því með skriflegri álitsgerð. Þagnarskylda samkvæmt lögum þessum, eða öðrum lögum, stendur þeirri skyldu ekki í vegi.

Berist sveitarstjórn skriflegt álit endurskoðanda um að reikningsskil og fjármál sveitarfélags séu ekki í samræmi við kröfur skal oddviti tryggja að álitid hafi borist öllum aðalmönnum í sveitarstjórn eigi síðar en sjö dögum eftir að það liggur fyrir. Í áliti endurskoðanda skal koma fram hvort þessi regla eigi við um meðferð álitsins.

Endurskoðandi sveitarfélags getur krafist þess sérstaklega að álit hans sé tekið til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar. Ennfremur skal taka slíkt álit til umfjöllunar á fundi ef minnst fjórðungur sveitarstjórnarmanna krefst þess.

Komi fram krafa um að álit endurskoðanda sé tekið til umfjöllunar á fundi skal þegar boðað til sveitarstjórnarfundar samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Sveitarstjórn getur ákveðið að leyfa öðrum, þar á meðal endurskoðanda sveitarfélagsins, að taka þátt í fundi þar sem álit endurskoðanda er lagt fyrir og tekið til umfjöllunar. Sé endurskoðanda leyfð þátttaka í fundi skal honum gefið fullt færi á að gera grein fyrir áliti sínu og svara þeim fyrirspurnum sem fram eru lagðar og tjá sig um þau

álitaefni sem reist eru í tengslum við skýrslu hans að öðru leyti. Á meðan aðrir en sveitarstjórn sjálf taka þátt í fundinum má sveitarstjórn enga ákvörðun taka.

65. gr.

Árleg fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun
[...]

66. gr.

Efni og form fjárhagsáætlana
[...]

67. gr.

Afgreiðsla fjárhagsáætlana
[...]

68. gr.

Bindandi áhrif árlegrar fjárhagsáætlunar

Árleg fjárhagsáætlun er bindandi fyrir sveitarfélagið. Óheimilt er að taka ákvarðanir, gera samninga eða aðrar ráðstafanir sem hafa í för með sér ný útgjöld, skuldbindingar eða tekjur sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt nauðsynlega heimild. Slík samþykkt skal vera í formi viðauka við gildandi árlega fjárhagsáætlun og viðauka við þriggja ára áætlun hafi ráðstöfun áhrif á hana. Þó má gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum, án slíkrar heimildar, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar samkvæmt þessari málsgrein verður þá að afla svo fljótt sem mögulegt er.

Sveitarstjórn getur í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins veitt byggðarráði heimild til að taka ákvörðun um viðbótarfjárveitingar innan marka sem bundin eru við ákveðnar fjárhæðir enda sé þá einvörðungu um að ræða tilflutning innan þegar samþykkrar fjárhagsáætlunar á fjárveitingum vegna almenns rekstrar annarsvegar eða viðhaldsframkvæmda hins vegar.

Ákvörðun samkvæmt 2. eða 3. mgr. er ekki gild nema hún feli einnig í sér ákvörðun um hvernig þeim útgjöldum sem um ræðir verði mætt. Á þetta einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna fjárveitingar.

69. gr.

Nánari reglur um bókhald, reikningskil og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga
[...]

70. gr.

Upplýsingar sem veita skal ráðuneytinu

Fjárhagsáætlanir skal senda ráðuneytinu jafnskjótt og þær hafa verið afgreiddar. Hið sama á við um viðauka sem gerðir eru við slíkar áætlanir.

Ársreikning sveitarfélags, ásamt skýrslu endurskoðanda, skal senda ráðherra eigi síðar en 5. júní ár hvert.

Ráðherra skal í reglugerð, sem sett er að höfðu samráði við Hagstofu Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga, mæla fyrir um ársfjórðungsleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningskilum til afnota fyrir ráðuneytið, eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga, aðra opinbera aðila og Samband íslenskra sveitarfélaga. Í reglugerð skal m.a. mælt fyrir um framsetningu og form slíkra upplýsinga, sem og um rafræn skil þeirra eftir því sem við á.

71. gr.

Aðgangur að áætlunum

Afgreidd árleg fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun skulu vera aðgengilegar íbúum sveitarfélagsins. Eftir því sem unnt er skal einnig kynna íbúum sveitarfélagsins tillögur að slíkum áætlunum á vinnslustigi þeirra.

Samantekt um árlega fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun skal birta á vefsíðu sveitarfélags eða í staðbundnum fjölmiðli í sveitarfélagi, áður en það reikningsár gengur í garð sem árleg áætlun tekur til.

72. gr.

[...]

73. gr.

[...]

74. gr.

[...]

75. gr.

[...]

76. gr.

[...]

77. gr.

[...]

78. gr.

[...]

79. gr.

[...]

80. gr.

[...]

81. gr.

Skuldajöfnuður

Kröfur á hendur sveitarfélagi má ekki nota til skuldajafnaðar við kröfu sveitarfélags um lögboðin gjöld til sveitarsjóðs eða stofnana sveitarfélagsins.

Fjármálastofnun má ekki nýta fjármuni sem sveitarfélag hefur afhent henni til varðveislu til skuldajafnaðar til fullnustu kröfu sem stofnunin kann að eiga á sveitarfélagið.

82. gr.

Gjaldþrotaskipti og aðför

Sveitarfélög verða ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Ekki verður gerð aðför í þeim eignum sveitarfélaga sem nauðsynlegar eru til framkvæmda á lögboðnum verkefnum.

VIII. KAFLI

Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga

83. gr.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Ráðherra skipar þriggja manna eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga til fimm ára í senn. Einn fulltrúi í nefndinni skal skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi. Þrír varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

84. gr.

Hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga

Hlutverk eftirlitsnefndarinnar er að fylgjast reglubundið með fjármálum sveitarfélaga. Leiði athugun nefndarinnar í ljós að fjármál sveitarfélags eru ekki í samræmi við lög þessi skal nefndin þegar bregðast við með beitingu viðeigandi úrræða.

85. gr.

Aðgangur eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga að upplýsingum

Sveitarfélögum er skylt að veita eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga, og starfsmönnum hennar, aðstöðu til þess að gera þær athuganir sem nefndin telur nauðsynlegar. Henni skal veittur aðgangur að öllum eignum, bókum, fylgiskjölum og öðrum gögnum sveitarfélags. Sveitarstjórn og starfsmenn sveitarfélags skulu veita nefndinni allar þær upplýsingar sem starfinu tengjast, hún óskar og unnt er að láta í té, innan þeirra fresta sem nefndin ákveður hverju sinni.

Ef tilefni er til skulu sveitarstjórn eða endurskoðandi sveitarfélags, án tafar og að eigin frumkvæði, gera eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga viðvart telji viðkomandi að fjármál sveitarfélagsins eða einstakar fjárhagslegar ráðstafanir séu ekki í samræmi við lög þessi.

86. gr.

Úrræði eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga

[...]

87. gr.

Heimild til að setja sveitarfélögum skilyrði um stjórn fjármála o.fl.

[...]

88. gr.

Ákvörðun um greiðslustöðvun. Svipting fjárforráða

Nú er greiðslubyrði sveitarfélags umfram greiðslugetu svo mikil að ljóst er að eigi mun úr rætast í bráð og getur ráðherra að tillögu eftirlitsnefndar þá ákveðið að sveitarfélag skuli sett í greiðslustöðvun, enda hafi sveitarstjórn vanrækt svo skyldur sínar samkvæmt lögum þessum að vandræði hafi af hlotist, fjármálastjórn sveitarfélagsins hafi verið í ólestri og aðrar ráðstafanir samkvæmt lögum þessum muni fyrirsjáanlega eigi duga til úrbóta. Samhliða skal ráðherra þá svipta sveitarstjórn fjárforráðum sveitarfélags og skipa því fjárhaldsstjórn.

Birta skal ákvörðun um greiðslustöðvun, sviptingu fjárforráðis og skipun fjárhaldsstjórnar í Lögbirtingarblaði.

Heimilt er sveitarstjórn að höfða mál fyrir dómi til ógildingar ákvörðun ráðherra skv. 1. mgr.

89. gr.

Fjárhaldsstjórn

Fjárhaldsstjórn sveitarfélags skal skipuð þremur mönnum, þar af einum samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Formaður skal skipaður af ráðherra. Hann skal fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara.

Fjárhaldsstjórn skal skipuð til tiltekins tíma og eigi lengur en til eins árs í senn. Þóknun til fjárhaldsmanna skal ákveðin af ráðherra og greiðist úr ríkissjóði.

90. gr.

Réttaráhrif greiðslustöðvunar

Svo lengi sem greiðslustöðvun er í gildi má enga greiðslu inna af hendi úr sveitarsjóði nema með samþykki fjárhaldsstjórnar. Ályktanir sveitarstjórnar og annarra sem tilheyra stjórnarsýslu sveitarfélags og hafa útgjöld í för með sér eru ógildar nema til komi samþykki fjárhaldsstjórnar. Að öðru leyti fer sveitarstjórn áfram með málefni sveitarfélagsins.

Eftir því sem við á skal fylgt ákvæðum laga um gjaldþrotaskipti um réttaráhrif greiðslustöðvunar. Almennt skal heimilt að ráðstafa fjármunum sveitarfélagsins vegna:

1. lögbundinnar þjónustu sveitarfélags,
2. launa sem sveitarfélaginu ber að greiða og tengdra greiðslna,
3. aðgerða sem telja má víst að séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir verulegt tjón.

Fjárhaldsstjórn ákveður greiðslur samkvæmt tölulíðum 1 til 3 hér að ofan, og vegna annarra útgjalda sem hún telur rétt að mæta á meðan á greiðslustöðvun stendur.

91. gr.

Hlutverk fjárhaldsstjórnar o.fl.

Fjárhaldsstjórn skal rannsaka fjárreiður sveitarfélagsins og allan rekstur þess og gera áætlun um tekjur og gjöld sveitarfélagsins, a.m.k. fyrir næstu fjögur fjárhagsár. Áætlunin skal þannig fram sett að hún geti ennfremur gilt sem árleg fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun fyrir sveitarfélagið. Áætlunina skal senda ráðuneytinu til staðfestingar ásamt umsögn sveitarstjórnar. Að lokinni staðfestingu ráðuneytis gildir áætlunin sem árleg fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun sveitarfélagsins.

Fjárhaldsstjórn getur með samþykki ráðuneytisins selt eitur sveitarfélagsins til lúkningar skuldum, þó eigi þær sem nauðsynlegar eru til framkvæmda á lögskyldum verkefnum. Með sama móti getur fjárhaldsstjórn ákveðið að færa tiltekna starfsemi sem rekin hefur verið á vegum sveitarfélags í hendur einkaaðila.

Ef fyrir liggur að sveitarfélag er og verði um ófyrirséða framtíð ófært um að standa í skilum með skuldbindingar sínar getur fjárhaldsstjórn ákveðið einhliða að semja nauðasamning fyrir sveitarfélagið sem öðlast gildi við staðfestingu héraðsdómara. Eftir því sem við getur átt gilda að öðru leyti almennar reglur laga um gjaldþrotaskipti um nauðasamninga um undirbúnings slíks gernings, afgreiðslu hans og réttaráhrif. Fjárhaldsstjórn telst í þessu sambandi umsjónarmaður skuldara.

92. gr.

Sameining við annað sveitarfélag

Nú duga eigi framangreindar ráðstafanir til þess að koma fjárhag sveitarsjóðs og stofnana hans á réttan kjöl og getur þá ráðuneytið einnig ákveðið að leita samninga við nágrannasveitarfélög um sameiningu við það sveitarfélag sem undir fjárhaldsstjórn er eða hluta þess.

93. gr.

Brottfall á sviptingu fjárforráða

Svipting fjárforræðis og skipun fjárhaldsstjórnar fellur niður eftir ákvörðun ráðherra þegar telja má að fjárhagur sveitarfélagsins sé kominn í viðunandi horf. Auglýsing þar að lútandi skal birt á sama hátt og auglýsing um sviptingu fjárforræðis.

Í eitt ár eftir að svipting fjárforráða fellur brott þarf ávallt samþykki ráðuneytisins á fyrirhuguðum breytingum á fjárhagsáætlun sem fjárhaldsstjórn vann og ráðuneytið staðfesti. Á sama tímabili getur ráðuneytið einnig, einhliða, ákveðið breytingar á umræddri áætlun sé það nauðsynlegt af tilliti til fjárhags sveitarfélagsins til lengri eða skemmri tíma. Haft skal viðeigandi samráð við sveitarstjórn um slíka ákvörðun.

IX. KAFLI

Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga

94. gr.

Hlutverk ráðherra sveitarstjórnarmála

Ráðherra sveitarstjórnarmála skal í störfum sínum standa vörð um hagsmuni sveitarfélaganna, um sjálfstjórn þeirra, verkefni og fjárhag.

95. gr.

[...]

96. gr.

[...]

97. gr.

[...]

98. gr.

Þjóðhags- og landshlutasþá

Fyrir lok apríl ár hvert skal liggja fyrir opinber þjóðhags- og landshlutasþá þar sem m.a. komi fram spá um íbúabreytingar eftir landshlutum, spá um verðlags- og launabreytingar og fleiri þætti, til næstu fjögurra ára. Þessar forsendur skal leggja til grundvallar við gerð yfirlýsingar skv. 97. gr., auk þess sem sveitarfélögum er skylt að hafa þær til hliðsjónar við gerð fjárhagsáætlana.

Spá skv. 1. mgr. skal endurmeta fyrir lok september ár hvert.

99. gr.

Kostnaðarmat

[...]

100. gr.

Opinber gagnaveita um fjármál sveitarfélaga

Hagstofa Íslands skal, m.a. á grundvelli upplýsinga sem aflað er samkvæmt lögum þessum, í samstarfi við sveitarfélögin og ráðuneytið, vinna að því að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga verði gerðar aðgengilegar almenningi í opnum rafrænum gagnagrunni, þar sem gott yfirlit má fá yfir verkefni sveitarfélaga, útgjöld þeirra og tekjur vegna einstakra verkefna, og bera saman rekstur og fjárhag sveitarfélaga. Í gagnagrunninum skulu, eftir því sem við á, einnig koma fram þær upplýsingar um sveitarfélögin, íbúafjölda, aldur íbúa og annað, sem nauðsynlegar eru við samanburð sveitarfélaga.

X. KAFLI

Samvinna sveitarfélaga og samningar um rækslu verkefna

101. gr.

Samvinna sveitarfélaga

Tveimur eða fleiri sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu sín á milli um framkvæmd afmarkaðra verkefna, enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Ef sveitarstjórn er óheimilt að framselja vald til fullnaðarafgreiðslu innan sveitarfélags er einnig óheimilt að framselja slíkt vald til aðila utan sveitarfélags, nema fyrir því sé sérstök lagaheimild.

Samvinna sveitarfélaga skal ávallt grundvallast á samningi viðeigandi sveitarfélaga, sem ekki öðlast gildi fyrr en hann hefur fengið staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna. Sé ekki ítarlegri ákvæði að finna í lögum skal í samningi um samvinnu að lágmarki kveðið á um form samvinnu, ákvörðunartöku, slit samvinnu og fjárhagsleg atriði.

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli samnings um samvinnu sveitarfélaga, jafnvel þótt byggist á framsali á valdi til töku ákvörðunar um rétt eða skyldu manna, sæta ekki kærnu til viðkomandi sveitarfélaga.

102. gr.

Framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna

Ef í samningi um samvinnu sveitarfélaga felst framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 getur hún aðeins farið fram á vegum byggðasamlags eða á þann hátt að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög, nema lög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Samningar skv. þessari málsgrein öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu ráðuneytisins.

103. gr.

Byggðasamlög

Sveitarfélögum er heimilt að stofna byggðasamlög sem taka að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna þeirra, s.s. rekstur skóla eða brunavarnir.

Byggðasamlögum er einum rétt og skylt að hafa orðið byggðasamlag i heiti sínu eða skammstöfunina bs.

Í samningi um byggðasamlag skulu m.a. vera ákvæði um:

1. heiti byggðasamlags, verkefni og valdheimildir,
2. kjör til stjórnar, fjölda stjórnarmanna, kjörtímabil og varafulltrúa,
3. ályktunarhæfi stjórnarfunda og annað sem máli skiptir í því sambandi,
4. umboð stjórnar til að skuldbinda aðildarsveitarfélög og
5. hvenær þörf er staðfestingar sveitarstjórna á ákvörðunum stjórnar.

Kjör til stjórnar byggðasamlags getur annaðhvort farið fram á aðalfundi byggðasamlags eða á grundvelli tilnefninga sveitarstjórna einstakra aðildarsveitarfélaga. Ef kjör til stjórnar fer fram á aðalfundi byggðasamlags skulu í samningi um byggðasamlag einnig vera viðeigandi ákvæði um aðalfund þess, þar á meðal um öll þau atriði sem getið er í 2. til 5. tölul. 3. mgr.

Byggðasamlög lúta að öðru leyti ákvæðum laga þessara um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslið, fjármál, fjárhagsáætlanir og endurskoðun ársreikninga, stjórnarsýslueftirlit og þeim almennu reglum sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda.

Í samningi um byggðasamlag er heimilt að ákveða að fundir stjórnar samlagsins skuli haldnir fyrir opnum dyrum, og lúti þá sömu reglum og opnir fundir sveitarstjórna.

Einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur aðildarsveitarfélaga eiga rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnarsýslu byggðasamlags.

Sveitarsjóðir bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þeir eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu.

104. gr.

Úrganga úr byggðasamlagi og slit byggðasamlags

Í samningi um byggðasamlag skulu vera ákvæði um endurskoðun á samningi, um heimildir til úrsagnar úr byggðasamlagi og um slit þess.

Einstök sveitarfélög geta með tveggja ára fyrirvara sagt upp aðild að byggðasamlagi, hafi ekki verið samið um annan tímafrest. Samhliða getur sveitarfélag krafist innlausnar á nettó eignarhluta sínum í samlaginu, þó aldrei hærrí fjárhæðar en sem nemur þeim fjármunum sem sveitarfélag hefur lagt til byggðasamlagsins.

Ef ósætti rís um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi er hægt að vísa málinu til ráðuneytisins. Ráðuneytið getur ákveðið að viðkomandi sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlagi um tilgreindan tíma, vegna mikilvægra samfélagslegra hagsmuna eða vegna mikilvægra hagsmuna annarra aðildarsveitarfélaga sem að byggðasamlagi standa.

Tillaga um að starfsemi byggðasamlags sé hætt nær því aðeins fram að ganga að hún sé staðfest af 2/3 hlutum sveitarstjórna aðildarsveitarfélaga eða hún hafi verið samþykkt í almennri atkvæðagreiðslu á starfssvæði byggðasamlagsins. 2/3 hlutar stjórnarmanna í byggðasamlagi eða 2/3 hlutar fulltrúa á aðalfundi byggðasamlags, sé slíkur fundur haldinn, geta krafist þess að slík atkvæðagreiðsla fari fram.

Nú er ákveðið að hætta starfsemi byggðasamlags eða svo er fyrir mælt í lögum og skal þá skipa því sérstaka skiptastjórn er gerir upp eignir þess og skuldir og slítur rekstri þess. Heimilt er skiptastjórn að auglýsa eftir kröfum á hendur byggðasamlaginu með opinberri innköllun. Eftir að kröfur hafa verið greiddar skal afgangi eigna eða eftirstöðvum skulda jafnað á þau sveitarfélög sem að byggðasamlagi standa í hlutfalli við íbúatölu. Skiptastjórn skal kjörin af stjórn byggðasamlags.

105. gr.

Samningur um að sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög

Sveitarfélög geta samið um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög.

Þegar sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög er heimilt að ákveða að þau sveitarfélög sem teljast þiggjendur þjónustu tilnefni áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétti á fundi viðkomandi nefndar í því sveitarfélagi sem telst þjónustuveitandi, þegar málefni samstarfsverkefnisins eru þar til umræðu.

Fulltrúar í sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem hafa falið öðru sveitarfélagi að annast fyrir sig afmörkuð verkefni samkvæmt þessari grein eiga sama rétt á aðgangi að gögnum og upplýsingum um það verkefni hjá því sveitarfélagi sem veitir þjónustuna og þeir hefðu ella haft samkvæmt 30. gr. laga þessara.

Í samningi um samvinnu samkvæmt þessari grein skal að lágmarki koma fram

1. hvaða sveitarfélög eru aðilar að samstarfinu,
2. hvert þeirra sér um rækslu verkefnis,
3. nákvæm tilgreining viðkomandi verkefnis eða verkefna,
4. hvaða valdheimildir færast til þess sveitarfélags sem sér um verkefni,
5. á hvaða tíma það taki verkefnið yfir,
6. þörf á staðfestingu á ákvörðunum um framkvæmd verkefnis,
7. um upplýsingagjöf til annarra samstarfsaðila,
8. um fjárhagslegt uppgjör og samskipti vegna verkefnisins,

9. um slit samstarfs, eignarhald á mannvirkjum, rekstrartækjum og öðrum verðmætum ef við á og um önnur mikilvæg atriði sem varða framkvæmd verkefnis og fjárútlát vegna þess.

Ef sveitarfélög sem eru aðilar að samningi samkvæmt þessari grein eru um það sammála má slíta samstarfi þegar í stað. Að öðrum kosti getur hvert sveitarfélag sagt upp aðild sinni að samningi með eins árs fyrirvara, hafi ekki verið samið um annan uppsagnarfrest.

106. gr.

Landshlutasamtök sveitarfélaga

Sveitarfélög geta stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum sveitarfélaganna og íbúa þeirra í hverjum landshluta.

Starfssvæði, samþykktir og nánara hlutverk landshlutasamtaka fara eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka skal heimilt að eiga aðild að þeim.

Einstakir sveitarstjórnarmenn aðildarsveitarfélaga eiga rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja hjá landshlutasamtökum, enda standi sérstakar þagnarskyldureglur því ekki í vegi. Þeir sem fá aðgang að upplýsingum á þessum grundvelli bera sjálfir þagnarskyldu um þau atriði sem halda ber trúnað um. Ennfremur skulu ákvæði laga þessara um meðferð fjármuna, fjárhagsáætlanir, bókhald og endurskoðun, gilda um starfsemi landshlutasamtaka, eftir því sem við á.

Stjórnvöld ríkisins geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum falið landshlutasamtökum þjónustu, verkefni eða aðra starfsemi sem ekki felur í sér beitingu stjórnsýsluvalds og tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., s.s. vegna byggðapróunar.

107. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga

Sveitarfélög geta stofnað heildarsamtök allra sveitarfélaga landsins, sem nefnist Samband íslenskra sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Öllum sveitarfélögum skal heimilt að eiga aðild að Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem aðild eiga að sambandinu kjósa fulltrúa á árlegt landsþing sambandsins eftir þeim reglum sem ákveðnar eru í samþykktum þess.

Einstakir sveitarstjórnarmenn aðildarsveitarfélaga eiga rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja hjá sambandinu, enda standi sérstakar þagnarskyldureglur því ekki í vegi. Þeir sem fá aðgang að upplýsingum á þessum grundvelli bera sjálfir þagnarskyldu um þau atriði sem halda ber trúnað um. Ennfremur skulu ákvæði laga þessara um meðferð fjármuna, fjárhagsáætlanir, bókhald og endurskoðun, gilda um starfsemi landshlutasamtaka, eftir því sem við á.

Þegar ráðherra setur almenn stjórnvaldsfyrirmæli á grundvelli laga þessara skal hann ávallt hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um efni þeirra.

108. gr.

Samstarf um gerð kjarasamninga

Sveitarfélög geta haft með sér samvinnu um gerð og samþykkt kjarasamninga við starfsmenn sína og önnur atriði tengd framkvæmd og stefnumótun í launamálum.

109. gr.

Samningar um þjónustustarfsemi og einstök rekstrarverkefni

Sveitarstjórnnum er heimilt að gera samninga um rækslu á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag við einkaaðila, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í

fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins. Með samningum um rækslu á þjónustu er átt við samninga um afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna. Með samningum um önnur verkefni fyrir sveitarfélag er átt við samninga um þjónustu við sveitarfélagið sjálft, s.s. um bókhald eða aðra þætti sem eru liðir í því að sveitarfélag geti rækt hlutverk sitt.

Í samningi samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélag kaupir, samningstíma, greiðslur úr sveitarsjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Lög um opinber innkaup gilda eftir því sem við á um útboð verkefna. Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn, en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins eða þjónustunnar. Uppsagnarfrestur samnings skal stytur vera sex mánuðir.

Ákvæði þessarar greinar skulu gilda með sama hætti um samninga um rekstrarverkefni sem sveitarfélag gerir með heimild í öðrum lögum, nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í sérköngum.

Komi það fram í samningi um byggðasamlag hefur byggðasamlag sömu heimildir til að gera samninga við einkaaðila og með sömu skilyrðum og hér er mælt fyrir um.

Komi það fram í samningi sem sveitarfélag hefur gert um að það taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög hefur það sveitarfélag sem veitir öðrum þjónustu samkvæmt slíkum samningi sömu heimildir til að gera samninga við einkaaðila um rækslu þess verkefnis og með sömu skilyrðum og hér er mælt fyrir um.

110. gr.

Skyldur einkaaðila sem sinna verkefni fyrir sveitarfélag

Geri sveitarfélag samning við einkaaðila um rækslu þjónustustarfsemi eða önnur verkefni eða felur honum á grundvelli sérstakrar lagaheimildar vald til töku ákvarðana um réttindi eða skyldur manna skulu verktaki og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við rækslu verkefnis eða þjónustu samkvæmt grein þessari. Um þagnarskylduna gilda ákvæði þessara laga um þagnarskyldu og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt almennum hegningarlögum. Ennfremur skulu ákvæði stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál, sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar, gilda um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.

Sama gildir geri byggðasamlag slíka samninga við einkaaðila.

XI. KAFLI

Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum

111. gr.

Almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum

Ráðuneytið hefur eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur ennfremur eftirlit með þeim sem með samningi eða á annan hátt er falið að rækja stjórnsýsluverkefni sveitarfélaga og ráðuneytið hefði haft eftirlit með hefði sveitarfélag annast það.

Eftirlit ráðuneytisins tekur ekki til Sambands íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga, nema þessum aðilum hafi verið falin stjórnsýsluverkefni fyrir hönd einstakra sveitarfélaga sem ráðuneytið hefði ella haft eftirlit með. Ráðuneytið hefur heldur ekki eftirlit með ákvörðunum sveitarfélaga í starfsmannamálum, um gerð kjarasamninga eða þau verkefni og ákvarðanir sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með.

112. gr.

Megintegundir eftirlitsmála

Eftirlit ráðherra með einstökum ákvörðunum eða athöfnum sveitarfélaga fer fyrst og fremst fram á eftirfarandi hátt:

1. við staðfestingu reglna sveitarfélaga, þar sem við
2. við meðferð mála sem lúta að fjármálum sveitarfélaga, sbr. 87. gr.,
3. við meðferð kærumála, sbr. 113. gr. og
4. við meðferð frumkvæðismála, sbr. 114. gr.

Þegar ráðherra þarf, í tengslum við eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga, að beita úrræðum samkvæmt lögum þessum skal hann velja það úrræði sem líklegast er að nái því markmiði sem að er stefnt, að teknu tilliti til sjálfstjórnar sveitarfélaga. Heimilt er að nota fleiri en eitt úrræði samkvæmt lögum þessum samhliða, eftir því sem tilefni er til.

113. gr.

Stjórnslukæra

Aðila máls er heimilt að kæra til ráðuneytisins stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru af sveitarfélögum og lúta eftirliti þess skv. 111. gr. Á sama hátt verða kærðar til ráðuneytisins stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru af hálfu aðila sem fengið hefur vald til þess framselt frá sveitarfélagi eða byggðasamlagi.

Kæra skal borin fram innan eins mánaðar frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun, nema lög mæli á annan veg. Um kæruleiðbeiningar, útreikning kærufrests og meðferð kærumáls fer að öðru leyti að ákvæðum stjórnslulaga.

114. gr.

Frumkvæðismál

Ráðuneytið ákveður sjálf, hvað sem líður kærheimild aðila máls skv. 113. gr., hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess skv. 111. gr.

Þegar ráðuneytið tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði getur það:

1. gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnslu sveitarfélagsins að öðru leyti,
2. gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annars er eftirlit beinist að,
3. gefið út fyrirmæli til sveitarfélags um að það taki ákvörðun í máli, felli ákvörðun úr gildi eða komi málum að öðru leyti í lögmætt horf,
4. beitt öðrum úrræðum samkvæmt kafla þessum, sé tilefni til.

Niðurstöður skv. 2. mgr. skulu rökstuddar eftir því sem tilefni er til. Í þeim skal einnig koma fram með skýrum hætti hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið muni fylgja niðurstöðu sinni eftir.

115. gr.

Aðgangur að upplýsingum

Sveitarfélög, og aðrir aðilar sem eftirlit ráðuneytisins beinist að skv. 111. gr., skulu láta ráðuneytinu í té þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem það óskar og er þörf á vegna eftirlits síns. Þar á meðal getur ráðuneytið óskað afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum sem mál snerta.

Ráðuneytið getur óskað þess að starfsmenn einstakra sveitarfélaga, byggðasamlaga og einkaaðila, ef við á, veiti því munnlegar upplýsingar og skýringar sem varða einstök mál, og ráðuneytinu er þörf á vegna eftirlits síns. Lögbundin þagnarskylda stendur ekki í vegi slíkrar upplýsingagjafar.

Ef brýn ástæða er til skal ráðuneytinu heimill aðgangur að öllum starfsstöðvum sveitarfélaga og byggðasamlaga til athugana í þágu eftirlits samkvæmt lögum þessum. Skulu starfsmenn hlutaðeigandi aðila láta ráðuneytinu í té nauðsynlega aðstoð af því tilefni ef óskað er.

Framkvæmd upplýsingaöflunar skal taka tillit til hagsmuna viðkomandi stjórnvalda, og einkaaðila ef við á, og ekki ganga lengra en þörf er á.

116. gr.

Ógilding ákvarðana og frestun réttaráhrifa

Ráðuneytið getur við meðferð mála skv. 87., 113. og 114. gr. fellt úr gildi ógildanlegar ákvarðanir, í heild eða að hluta. Ráðuneytið getur ekki tekið nýja ákvörðun í máli fyrir hönd sveitarfélags.

Þegar sérstakar ástæður mæla með því getur ráðuneytið ákveðið að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarfélag hefur tekið meðan það hefur mál til meðferðar skv. 87., 113. eða 114. gr. laga þessara.

117. gr.

Ógilding samninga

Hafi sveitarfélag, eða annar aðili sem eftirlit ráðuneytisins beinist að, gert samning um samvinnu og samningurinn fullnægir ekki ófrávíkjanlegum kröfum laga þessara telst hann ógildanlegur. Getur ráðuneytið þá lagt fyrir aðila að bæta úr ágöllum samningsins innan tilskilins frests. Sé þeim fyrirmælum ekki fylgt eða það reynist ógerlegt skal ráðuneytið fella samning úr gildi.

Hið sama á við fullnægi samningur sveitarfélags, eða annars aðila sem eftirlit ráðuneytisins tekur til, ekki ófrávíkjanlegum ákvæðum um heimildir til samningsgerðar eða efni og undirbúning samninga, sem fram koma í VII. kafla, um fjármál sveitarfélaga, eða VIII. kafla, um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

118. gr.

Vanræksla sveitarfélaga

Vanræki sveitarfélag lögbundnar skyldur, að bregðast við ólögum ástandi sem rekja má til athafna þessa eða athafnaleysis, fyrirmælum samkvæmt 114. gr. eða úrskurði ráðuneytisins, getur ráðuneytið stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til viðkomandi sveitarfélags og eða beitt það dagsektum þar til úr vanrækslunni hefur verið bætt. Dagsektir geta numið frá 25.000 kr. til allt að 300.000 kr. fyrir hvern þann dag sem vanræksla varir. Dagsektir skulu taka mið af alvarleika brots og íbúafjölda sveitarfélags.

Af sömu ástæðum getur ráðuneytið lagt dagsektir á þá sveitarstjórnarmenn sem eru ábyrgir fyrir vanrækslu. Dagsektir á einstaka sveitarstjórnarmenn geta numið frá 5.000 kr. til allt að 50.000 kr. á dag á hvern sveitarstjórnarmann, og geta verið misháar eftir stöðu einstaklings innan sveitarstjórnar og fjárhag hans.

Dagsektum skv. 1. og 2. mgr. má beita samhliða.

Sveitarstjórnarmaður getur ekki komið sér hjá ábyrgð með því að sitja hjá við atkvæðagreiðslu.

Ákvæði 1. mgr. verður beitt gagnvart byggðasamlögum eftir því sem við á. Ákvæðum 2., 3. og 4. mgr. verður beitt gagnvart stjórnarmönnum slíkra aðila eftir því sem við á. Ákvæðum 2. mgr. verður einnig beitt gagnvart þeim sem ekki sinnir þeirri skyldu að boða fund sveitarstjórnar eða stjórnar byggðasamlags.

Dagsektir samkvæmt þessari grein renna í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gera má aðför, án undangengins dóms, til fullnustu dagsekta.

119. gr.

Málshöfðun til greiðslu skaðabóta

Ráðuneytið getur höfðað skaðabótamál á hendur sveitarstjórnarmanni sem með athöfnum eða athafnaleyfi í starfi sínu sem sveitarstjórnarmaður, eða í starfi sem hann hefur verið kjörinn til af hálfu sveitarstjórnar, telst ábyrgur fyrir því að sveitarfélag hefur orðið fyrir fjárhagslegu tjóni.

Sveitarstjórnarmaður getur ekki komið sér hjá ábyrgð með því að sitja hjá við atkvæðagreiðslu.

Ef sveitarstjórnarmaður er dæmdur bótaskyldur í máli sem höfðað er á grundvelli 1. mgr. er heimilt að lækka bætur eða fella þær niður að öllu leyti að því leyti sem það er talið sanngjarn m.t.t. sakar viðkomandi sveitarstjórnarmanns, umfangs tjóns og aðstæðna að öðru leyti.

Ákvæði þetta tekur einnig til stjórnarmanna byggðasamlaga og stjórna landshlutasamtaka sveitarfélaga eftir því sem við á.

120. gr.

Fallið frá málshöfðun til greiðslu skaðabóta

Ráðuneytið getur ákveðið að falla frá málshöfðun samkvæmt 119. gr. ef viðkomandi sveitarstjórnarmaður, innan ákveðins frests, greiðir fjárhæð sem ráðuneytið telur hæfilega til viðkomandi sveitarfélags, byggðasamlags eða landshlutasamtaka ef við á. Við ákvörðun fjárhæðar skal taka tillit til sakar viðkomandi, umfangs tjóns og aðstæðna að öðru leyti. Ef sveitarstjórnarmaður samþykkir að greiða þá fjárhæð sem ráðuneytið ákveður og greiðir hana innan tilskilns frests verða ekki gerðar frekari bótakröfur á hann vegna viðkomandi tjóns.

121. gr.

Viðurkenningarmál

Ráðuneytið getur höfðað viðurkenningarmál á hendur sveitarstjórn sem tekið hefur ólögsmæta ákvörðun eða látið undir höfuð leggjast að framfylgja lögbundinni skyldu, úrskurði skv. 113. gr. eða fyrirmælum ráðuneytisins skv. 114. gr. Sama gildir um stjórn byggðasamlags.

XII. KAFLI

Sameiningar sveitarfélaga

122. gr.

Stækkun sveitarfélaga

Ráðuneytið skal vinna að stækkun sveitarfélaga með samruna fámennra sveitarfélaga í stærri og öflugri heildir. Skal ráðuneytið vinna að þessu í samráði við einstök sveitarfélög og hagsmunasamtök þeirra.

123. gr.

Sameining sveitarfélaga

Þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að kanna möguleika á sameiningu skulu þær kjósa samstarfsnefnd til þess að annast athugun málsins. Skal hvor eða hver sveitarstjórn kjósa tvo fulltrúa eða fleiri í nefndina eftir samkomulagi. Nefndin kýs formann úr sínum hópi.

Þegar samstarfsnefnd hefur skilað álitinu sínu um sameiningu skulu viðkomandi sveitarstjórnir taka málið á dagskrá. Skal hafa tvær umræður um málið án atkvæðagreiðslu.

Að lokinni umræðu sveitarstjórna skal fara fram atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélaganna um sameininguna. Viðkomandi sveitarstjórnir ákveða sameiginlega hvenær atkvæðagreiðsla fer fram og skal kosið sama dag í öllum viðkomandi sveitarfélögum.

Samstarfsnefndin, eða viðkomandi sveitarstjórnir, skulu kynna íbúum sveitarfélaganna þá tillögu sem greiða skal atkvæði um og helstu forsendur hennar með a.m.k. tveggja mánaða fyrirvara, s.s. með kynningarfundum og eða dreifibréfum. Tillagan skal innan sama frests auglýst opinberlega í Lögbirtingarblaði og í fjölmiðlum.

Sveitarstjórn lætur gera atkvæðaseðil til afnota við atkvæðagreiðsluna. Form atkvæðaseðils skal staðfest af ráðuneytinu. Um atkvæðagreiðslur samkvæmt þessari grein fer eftir ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt. Ekki er heimilt að hefja talningu atkvæða fyrr en öllum kjörstöðum hefur verið lokað í þeim sveitarfélögum sem taka þátt í atkvæðagreiðslu um sameiningartillögu.

124. gr.

Skilyrði fyrir frjálstri sameiningu

Sveitarfélag verður ekki sameinað öðrum sveitarfélögum nema fleiri kjósendur í atkvæðagreiðslu skv. 123. gr. séu fylgjandi henni en andvígir, sbr. þó 2. mgr. þessarar greinar.

Sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki meirihluta kjósenda er heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga þótt tillaga samstarfsnefndar hljóti ekki samþykki meirihluta kjósenda í öllum sveitarfélögum sem að tillögunni stóðu, enda sé um að ræða a.m.k. 2/3 sveitarfélaganna og að í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. 2/3 hlutar íbúa á svæðinu.

125. gr.

Fjárhagslegar ráðstafanir eftir samþykkt sameiningartillögu

Hafi tillaga um sameiningu hlotið samþykki skv. 123. og 124. gr. er sveitarstjórnnum viðkomandi sveitarfélaga óheimilt að skuldbinda sveitarsjóði eða samþykkja greiðslur úr sveitarsjóði sem ekki leiðir af lögum, fjárhagsáætlun eða fyrri samþykkt sveitarstjórnar nema allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir samþykki slíka ráðstöfun.

126. gr.

Undirbúningur að stofnun nýs sveitarfélags

Hafi sameining hlotið samþykki skv. 123. og 124. gr. skulu þær sveitarstjórnir, sem hlut eiga að máli, hver um sig velja tvo til þrjá fulltrúa eftir samkomulagi, til setu í sérstaka stjórn til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags.

Stjórn til undirbúnings nýs sveitarfélags skal semja samþykkt um stjórn og fundarskóp hinnar nýju sveitarstjórnar. Hún skal einnig taka ákvarðanir um fjárhagsmálefni hins nýja sveitarfélags, taka saman yfirlit yfir allar samþykktir og reglugerðir sem gilda í þeim sveitarfélögum sem sameinuð hafa verið og vinna tillögur að endurskoðun þeirra og samræmingu. Ákvarðanir þessar skulu sendar ráðuneytinu sem staðfestir sameininguna að því gefnu að það telji að sameiningin sé svo vel undirbúin að hún geti gengið hnökralaust fyrir sig. Ráðuneytið getur í þessu sambandi leitað umsagna viðkomandi sveitarstjórna um þær tillögur sem stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags hefur gert.

Séu sveitarfélög þau sem sameinuð eru í umdæmi tveggja eða fleiri sýslumanna skal ráðuneytið leita umsagnar videigandi ráðherra áður en ákvörðun um sameiningu er tekin.

127. gr.

Sameining yfir mörk kjördæma

Heimilt er að sameina sveitarfélög yfir mörk kjördæma, en slík sameining hefur ekki áhrif á skipan kjördæma við alþingiskosningar.

128. gr.

Birting ákvörðunar um sameiningu

Þegar ráðuneytið hefur staðfest sameiningu sveitarfélaga samkvæmt framanskráðu skal það gefa út tilkynningu um sameininguna sem birta skal í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greint frá nafni hins nýja sveitarfélags, hvaða sveitarfélög hafa verið sameinuð, tölu sveitarstjórnarmanna og um gildistöku sameiningar og kosningar skv. 129. gr. Samhliða skal birt samþykkt um stjórn og fundarsköp hins nýja sveitarfélags, sem öðlast skal gildi um leið og nýtt sveitarfélag tekur til starfa skv. 129. gr.

129. gr.

Gildistaka sameiningar

Að tillögu stjórnar til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags tekur ráðuneytið ákvörðun um það með hvaða hætti sameining öðlast gildi. Verður það annaðhvort með því að kosið er til sveitarstjórnar fyrir hið nýja sveitarfélag eða með því að sveitarstjórn eins hinna sameinuðu sveitarfélaga tekur yfir stjórn þess nýja til loka kjörtímabils.

Ef kosið skal til nýrrar sveitarstjórnar ákveður ráðuneytið, að tillögu stjórnar til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags hvaða dag kosningar til hins sameinaða sveitarfélags fara fram. Um kosningar til nýrrar sveitarstjórnar fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna. Nýkjörin sveitarstjórn tekur við stjórn hins nýja sveitarfélags 15 dögum eftir kjördag. Á sama tíma tekur sameining gildi.

Að öðru leyti gilda ákvæði laga þessara og laga um kosningar til sveitarstjórna um skipti á sveitarstjórnnum.

Ef sveitarstjórn eins hinna sameinuðu sveitarfélaga tekur yfir stjórn þess nýja til loka kjörtímabils tekur sameining gildi á þeim degi sem ráðuneytið ákveður. Sama dag fellur umboð annarra sveitarstjórna hinna sameinuðu sveitarfélaga úr gildi.

130. gr.

Endurskoðun reglugerða og samþykkt

Sveitarstjórn hins sameinaða sveitarfélags skal svo fljótt sem við verður komið taka til umræðu og setja nýjar samþykktir, reglugerðir og gjaldskrár fyrir hið nýja sveitarfélag. Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að tilteknar reglur eða samþykktir sem gilt hafa í einu af viðkomandi sveitarfélögum skuli gilda fyrir hið nýja sveitarfélag í heild á meðan unnið er að setningu nýrra reglna. Um slíka ákvörðunartöku gilda sömu reglur og um setningu nýrra reglna í viðkomandi málaflokki, þar á meðal kröfur um tvær umræður eða staðfestingu ráðherra ef við á. Á meðan unnið er að því að setja viðeigandi reglur fyrir hið nýja sveitarfélag er heimilt að láta eldri reglur gilda í hverju hinna eldri sveitarfélaga, þó ekki lengur en í þrjá mánuði frá gildistöku sameiningar.

Að því leyti sem ákvörðunum, s.s. um skatta, verður ekki breytt innan ársins vegna ákvæða annarra laga skal heimilt að hafa mismunandi reglur innan hins nýja sveitarfélags þann tíma sem af ákvæðum viðkomandi laga leiðir.

131. gr.

Fjárhagsleg aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Ráðuneytið getur, að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, sett almennar reglur um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veiti fjárhagslega aðstoð til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Slíka aðstoð má veita í allt að fimm ár eftir sameiningu.

XIII. KAFLI
Samráð við íbúa

132. gr.

Réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags

Sveitarstjórnin skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins, og þeim sem njóta þjónustu þess, möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins.

Þátttöku og áhrif íbúa má meðal annars tryggja:

1. með borgarafundum,
2. með íbúáþingum,
3. með íbúakosningum,
4. með skipun íbúa- og notendaráða,
5. með upplýsingagjöf og samráði við íbúana,
6. með því að skipuleggja stjórnsýsluna eftir staðbundnum forsendum,
7. með samstarfi eða annarri aðstoð við íbúa sem vilja vinna að málefnum sveitarfélagsins.

133. gr.

Upplýsingar um málefni sveitarfélags

Sveitarfélög skulu upplýsa íbúa sína um einstök mál og áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða íbúa sveitarfélagsins með almennum hætti. Sveitarfélag skal m.a. gæta þess að íbúar fái upplýsingar um áhrif á þjónustu sveitarfélags til skemmri og lengri tíma, fjárhag sveitarfélagsins, umhverfi og markmið sem að er stefnt.

134. gr.

Borgarafundir

Heimilt er sveitarstjórn að efna til almennra borgarafunda um málefni sveitarfélagsins. Heimilt er að binda rétt til þátttöku í fundi við íbúa alls sveitarfélagsins, eða afmarkaðs hluta þess. Einnig er heimilt að binda rétt til þátttöku í fundi við þá sem kosningarétt hafa í sveitarfélagi, eða afmörkuðum hluta þess, þremur vikum fyrir útgáfu fundarboðs.

Til almenns borgarafundar skal boðað með opinberri auglýsingu eigi síðar en 10 dögum fyrir fundardag. Ef réttur til þátttöku í fundi er takmarkaður skal það skýrlega koma fram í fundarboðinu. Þar skulu einnig koma fram upplýsingar um form fundar, þar á meðal hvort þátttakendum gefist tækifæri til að taka þátt í umræðum, leggja fram fyrirspurnir og tillögur.

Ef atkvæðagreiðsla á að fara fram á fundi skal það koma fram í fundarboði, ásamt þeirri tillögu sem greiða á atkvæði um. Atkvæðisrétt hafa þeir sem heimil er þátttaka í fundi, sbr. 1. mgr.

Ályktanir almennra borgarafunda eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórn.

135. gr.

Íbúáþing

Heimilt er sveitarstjórn að boða til íbúáþinga til samráðs um málefni sveitarfélagsins. Íbúáþing geta verið bundin við ákveðin svæði innan sveitarfélags og heimilt er að binda rétt til þátttöku í þeim með sama hætti og greinir í 139. gr.

Niðurstöður íbúáþinga eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórn.

136. gr.

Íbúakosningar

Heimilt er sveitarstjórn að efna til almennrar atkvæðagreiðslu um einstök málefni sveitarfélagsins.

Atkvæðagreiðsla samkvæmt þessari grein er ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði að hún skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils. Ákvörðun um að atkvæðagreiðsla skuli vera bindandi má binda skilyrði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu.

Atkvæðagreiðsla getur tekið til alls sveitarfélagsins, eða hluta þess samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.

Til atkvæðagreiðslu skal boða með a.m.k. fjögurra vikna fyrirvara með opinberri auglýsingu. Samhliða skal sveitarstjórn opinberlega kynna þá tillögu sem borin verður undir atkvæði og þær upplýsingar sem kjósendum eru nauðsynlegar til að geta tekið til hennar upplýsta afstöðu.

Rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslu eiga þeir sem kosningarétt hafa í sveitarfélaginu, samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna, á þeim degi sem til atkvæðagreiðslu er boðað samkvæmt 4. mgr. Ef atkvæðagreiðsla er bundin við hluta sveitarfélags hafa rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslu kosningabærir einstaklingar sem búsettir eru á viðkomandi svæði á þeim degi sem til kosninga er boðað.

Atkvæðagreiðsla skal vera leynileg og allir kosningabærir hafa jafnan atkvæðisrétt.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal farið eftir meginreglum laga um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt.

137. gr.

Framkvæði íbúa sveitarfélagsins

Ef minnst 5% af kosningabærum einstaklingum í sveitarfélagi óska borgarafundar skal sveitarstjórn verða við því svo fljótt sem unnt er. Hið sama á við ef minnst 20% af kosningabærum einstaklingum í sveitarfélagi óska íbúakosningar. Sveitarstjórnin á þó ákvörðunarvald um framkvæmd viðkomandi viðburðar og þá spurningu sem lögð verður fyrir sé um atkvæðagreiðslu í íbúakosningu að ræða.

XIV. KAFLI

Önnur atriði

138. gr.

Sveitarstjórn verður óstarfhæf

Verði sveitarstjórn, að mati ráðuneytisins, óstarfhæf vegna neyðarástands í sveitarfélagi, s.s. af völdum náttúruhamfara, getur ráðuneytið falið sveitarstjórn og viðeigandi nefndum nágrannasveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins. Ráðuneytið getur einnig skipað sveitarfélagi sérstaka framkvæmdastjórn kunnáttumanna um rekstur sveitarfélaga sem þá tekur að fullu við hlutverki hinnar óstarfhæfu sveitarstjórnar, nefnda hennar og starfsmanna eftir því sem þörf er á. Ráðuneytið skal með reglugerð setja almennar reglur um starfshætti slíkrar framkvæmdastjórnar.

Ráðuneytið skal birta ákvörðun skv. 1. mgr. í Stjórnartíðindum og getur hún aðeins gilt til fjögurra mánaða í senn.

139. gr.

Skoðunarmenn sveitarfélagsins

Á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar skal hún kjósa tvo skoðunarmenn og jafnmarga til vara til loka kjörtímabils sveitarstjórnar. Skoðunarmenn skulu hafa kosningarrétt

og kjörgengi í hlutaðeigandi sveitarfélagi. Aðal- og varamenn í sveitarstjórn og starfsmenn sveitarfélagsins eru ekki kjörgengir sem skoðunarmenn hjá sveitarfélaginu. Skoðunarmaður ekki taka þátt í ákvörðunum eða öðrum aðgerðum á vegum sveitarfélagsins sem geta leitt til þess að hlutleysi hans við framkvæmd skoðunarstarfa sé stefnt í hættu.

Hlutverk skoðunarmanna er að yfirfara ársreikning sveitarfélagsins og einstök fjárhagsleg málefni þess, stofnana sveitarfélags og fyrirtækja eftir því sem þeim þykir ástæða til. Sveitarstjórn skal veita skoðunarmönnum aðgang að upplýsingum og gögnum sem þeim er þörf á vegna starfs síns. Þeir geta kallað eftir upplýsingum úr stjórnsýslu sveitarfélagsins og kynnt sér gögn sem fyrir liggja, enda standi sérstakar reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi.

Skoðunarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi. Skoðunarmenn skulu á hverju ári afhenda sveitarstjórn skriflega greinargerð um skoðunarstörf sín. Þar skulu þeir setja fram skriflegar ábendingar og tillögur um endurbætur varðandi meðferð fjármuna, um innra eftirlit, stjórnsýslu og annað sem þeir telja að geti verið til bóta í rekstri sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn skal varðveita á öruggan hátt öll gögn um samskipti við skoðunarmenn.

Ráðherra setur, að höfðu samráði við samtök sveitarfélaga, nánari ákvæði um hlutverk skoðunarmanna og rétt þeirra til þóknunar.

140. gr.

Sérreglur um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga

Ef sveitarstjórn óskar er ráðuneytinu heimilt, í tilraunaskyni, að staðfesta samþykkt um stjórn og fundarsköp fyrir viðkomandi sveitarfélag sem gerir ráð fyrir öðru stjórnskipulagi en kveðið er á um í lögum þessum, þar á meðal um aukinn fjölda sveitarstjórnarmanna og aukið hlutverk einstakra nefnda eða starfsmanna sveitarfélagsins við daglega stjórn sveitarfélagsins því samfara.

Tilgangur heimildar skv. 1. mgr. er að veita færi til yfirvegaðrar og skynsamlegrar þróunar á sveitarstjórnarstiginu, m.a. vegna stækkunar sveitarfélaga. Samþykktir um stjórn og fundarsköp sem staðfestar eru á grundvelli þessarar greinar skulu vera ítarlegar og taka til allra þátta sem nauðsynlegt er svo stjórn sveitarfélags geti gengið hnökralaust fyrir sig. Miða skal við að ekki séu fleiri en ein sambærileg tilraun um stjórnfyriřkomulag gerðar í einu.

Sé heimild samkvæmt 1. mgr. beitt skal það eigi gert til skemmri tíma en átta ára í senn, nema veigamiklar ástæður mæli með að fallið sé frá því. Ef fallið er frá stjórnskipulagi sem ákveðið er skv. þessari grein skal sveitarstjórn þegar setja sveitarfélaginu nýja samþykkt um stjórn og fundarsköp sem er í samræmi við ákvæði laga þessara. Verður þessari heimild þá ekki beitt á ný af hálfu viðkomandi sveitarfélags fyrr en að átta árum liðnum.

XV. KAFLI

Gildistaka og breytingar á öðrum lögum

140. gr.

Gildistaka

Ákvæði VII., VIII., IX., og XI. kafla laga þessara öðlast þegar gildi. Á sama tíma falla úr gildi ákvæði VI., VII. og X. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum. Önnur ákvæði laga þessara öðlast gildi 1. júlí 2012. Á sama tíma falla úr gildi sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, með síðari breytingum.

141. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986, með áorðnum breytingum:
 - a. 1. mgr. 1. gr. verður svohljóðandi: Hvert sveitarfélag er fjallskilaumdæmi sem skiptist í fjallskiladeildir eftir því sem ákveðið er í fjallskilasamþykkt.
 - b. 2. mgr. 1. gr. fellur brott.
 - c. 2. gr. verður svohljóðandi: Sveitarstjórn hefur á hendi yfirstjórn allra afréttar- og fjallskilamála í sínu umdæmi.
 - d. 1. mgr. 3. gr.: Í stað orðsins „héraðsnefnd“ kemur „sveitarstjórn“.
 - e. 5. gr. verður svohljóðandi: Það skulu vera afréttir sem að fornu hafa verið. Þó getur sveitarstjórn ákveðið nýja afrétti með samþykki landeigenda. Ennfremur geta sveitarstjórnir breytt takmörkum afrétta og lagt til þeirra land er þær hafa full umráð yfir. Ekki verður afréttarland, þótt í einkaeign sé, ert að heimalandi nema samþykki sveitarstjórnar komi til.
 - f. 6. gr.: Í stað orðsins „Héraðsnefnd“ kemur „Ráðherra landbúnaðarmála“ og í stað orðsins „sýslunnar“ kemur „ráðuneytisins“.
 - g. 1. mgr. 14. gr. verður svohljóðandi: Nú eru tvö sveitarfélög eða fleiri í fjallskiladeild (upprekstrarfélagi) og þykir sveitarstjórn í einu þeirra nauðsyn bera að ganga úr fjallskiladeildinni og stofna nýja, og boðar þá sveitarstjórn til fundar með búendum í hreppnum sem upprekstur eiga og lætur atkvæði ganga um málið. Verði $\frac{3}{4}$ þeirra, er atkvæðisrétt eiga, því fylgjandi að ganga úr fjallskiladeildinni tilkynnir sveitarstjórn það ráðherra landbúnaðarmála og setur nýja fjallskilasamþykkt. Ráðherra skipar þrjá óvilhalla menn í skiptanefnd til að stýra skiptum á sameiginlegum eignum fjallskiladeildarinnar.
 - h. a liður 2. mgr. 14. gr.: Í stað orðsins „sýslunefnd“ kemur „ráðherra“.
 - i. b liður 2. mgr. 14. gr.: Tveir síðustu málsliðirnir falla brott.
 - j. Við 14. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi: Niðurstöðu skiptanefndar má skjóta til ráðherra.
 - k. 1. mgr. 18. gr.: Í stað orðsins „héraðsnefndir“ kemur „sveitarstjórn“.
 - l. b liður 1. mgr. 18. gr.: Orðin „Sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags“ falla brott.
 - m. c liður 1. mgr. fellur brott.
 - n. d liður 1. mgr. fellur brott.
 - o. 19. gr.: Í stað orðsins „héraðsnefnd“ kemur „sveitarstjórn“ og orðin „hlutaðeigandi sveitarstjórnar“ falla brott.
 - p. 1. mgr. 20. gr.: Orðið „héraðsnefnd“ fellur brott.
 - r. 5. mgr. 20. gr. verður svohljóðandi: Sveitarstjórn annast um að ítala sé gerð.
 - s. 21. gr. verður svohljóðandi: Sveitarstjórn sér um að sýslumanni berist fundarályktun um ítölu samkvæmt 20. gr.. Sýslumaður annast skipun 3ja manna ítölunefndnar. Sýslumaður tilnefnir formann nefndarinnar, en Bændasamtök Íslands og Landgræðsla ríkisins sinn manninn hvort. Varamenn skulu tilnefndir af sömu aðilum.
 - t. 1. mgr. 27. gr.: Síðasti málsliðurinn fellur brott.
 - u. 48. gr. verður svohljóðandi: „Sveitarstjórn ákveður í fjallskilasamþykkt hvar aðalréttir og aukaréttir skuli vera í fjallskilaumdæmi. Þar skal og tiltekið á sama hátt hvaða leitarsvæði skuli gengin til hveðrar réttar og hvaða daga göngur skuli gerðar á hverjum stað. Gangnadögum má þó breyta fyrir eitt haust í senn, enda sé þess gætt, ef göngum er flýtt eða frestað að breytingin nái til leitarsvæða er saman liggja.
 - v. 55. gr.: Í stað orðsins „héraðsnefnd“ kemur „sveitarstjórn“.
 - x. 56. gr. Orðið „sveitarstjórn“ fellur brott.
2. Lög um náttúruvernd nr. 44/1999, með áorðnum breytingum, 11. gr.: Orðin „eða héraðsnefndar“ og „og héraðsnefndir“ falla brott.
3. Lög um landgræðslu nr. 17/1965, með áorðnum breytingum, 19. gr. verður svohljóðandi: Í hverju sveitarfélagi skal starfa gróðurverndarnefnd sem kosin er af

sveitarstjórn. Funda- og ferðakostnaður svo og þóknun fyrir unnin störf gróðurverndarnefndar greiðist af fé Landgræðslu ríkisins að 2/3 hlutum og viðkomandi sveitarsjóði að 1/3 hluta.

4. Barnaverndarlög nr. 80/2002, 3. mgr. 10. gr.: Orðið „héraðsnefnd“ fellur brott.

5. [brottfall ákvæðis um héraðsnefndir í lögum um Eignarhaldsfélagið Brunabótafélag Íslands, 9. gr. laga nr. 68/1994.] Skoða hvernig fara eigi með þetta.

6. Lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, með áorðnum breytingum.

a. 1. mgr. 13. gr.: Í stað orðanna „byggðasamlaga eða héraðsnefnda“ komi orðin „eða byggðasamlaga“.

b. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða nr. IV: Í stað orðanna „byggðasamlaga eða héraðsnefnda“ komi orðin „eða byggðasamlaga“.

c. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða nr. IV: Í stað orðanna „byggðasamlaga eða héraðsnefnda“ komi orðin „eða byggðasamlaga“.

d. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða nr. IV: Í stað orðanna „byggðasamlaga eða héraðsnefnda“ komi orðin „eða byggðasamlaga“.

7. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 41/1991, með áorðnum breytingum: 7. gr. hljóði svo: Um samvinnu sveitarfélaga að verkefnum samkvæmt lögum þessum fer eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga.

8. Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, með síðari breytingum.

a. 1. mgr. 3. gr. hljóði svo: Kjörgengur í sveitarstjórn er hver sá sem á kosningarétt í sveitarfélaginu skv. 2. gr., hefur ekki verið sviptur lögræði og hefur óflekkað mannorð.

b. 2. mgr. 3. gr. hljóði svo: Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar.

c. 3. mgr. 3. gr. hljóði svo: Dómur fyrir refsivert brot hefur ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing sé fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla sé dæmd.

[Ath. með ákvæði um fjárforræði sveitarstjórnarmanns og áhrif á kjörgengi.]

[Ath. lög um samgöngubætur og fyrirhleðslur á vatnasvæði Þverár og Markarfljóts nr. 27/1932 – þar er sýslunefnd ætlað mikið hlutverk, sem gera má ráð fyrir að héraðsnefnd hafi nú.]

[Ath. lög um fyrirhleðslu Héraðsvatna norður af Vindheimabrekkum nr. 113/1945 – þar er sýslunefnd ætlað mikið hlutverk, sem gera má ráð fyrir að héraðsnefnd hafi nú.]

[Ath. 4. gr. laga um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995, um skipun Breiðafjarðarnefndar.]

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Í janúar 2010 skipaði ráðherra sveitarstjórnarmála fimm manna starfshóp auk sérstaks verkefnisstjóra sem falið var að vinna að gerð frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga. Starfshópurinn var skipaður þremur fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Verkefnisstjóri var Trausti Fannar Valsson, lektor í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands. Fulltrúar ráðherra í starfshópi voru Ísólfur Gylfi Pálmason, Drífa Hjartardóttir og Ólafur Gunnarsson. Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga í hópnum voru Björk Vilhelmsdóttir og Guðjón Bragason.

Samkvæmt verkefnislýsingu var starfshópnum falið annars vegar að meta hvort gildandi sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 væru byggð upp með þeim hætti sem æskilegt væri. Hins vegar að fjalla um alla kafla laganna og meta efni þeirra og uppbyggingu, auk þess að skoða hvers konar ný ákvæði myndu koma til álita til þess að lögin taki á þeim álitaefnum sem þörf er á. Í verkefnislýsingu kom m.a. fram að starfshópurinn skyldi fjalla um eftirfarandi efnisatriði:

- Verkefni og hlutverk sveitarfélaga og sveitarstjórna.
- Lýðræðisþátttöku íbúa, gagnsæi í störfum sveitarstjórna og ábyrgð kjörinna fulltrúa og starfsfólks sveitarfélaga.
- Siðareglur fyrir sveitarfélög.
- Stjórnkerfi sveitarfélaga og starfskjör kjörinna fulltrúa, meðal annars með hliðsjón af hugmyndum um fækkun sveitarfélaga.
- Fjármál, áætlanagerð og rekstur sveitarfélaga, framkvæmdir, lántökur, langtímaskuldbindingar og sölu eigna.
- Samskipti ríkis og sveitarfélaga, meðal annars í ljósi fenginnar reynslu af auknu samráði ríkis og sveitarfélaga, ábendingum frá Alþjóða gjaldeyrissjóðnum.
- Setningu formlegra samskiptareglna.
- Fjárhagslegt eftirlit með sveitarfélögum, þ.m.t. innra eftirlit.
- Fyrirtæki sveitarfélaga, m.a. með hliðsjón af álitum umboðsmanns Alþingis og löggjöf í nágrannaríkjum.
- Starfsmannahald, meðal annars biðlaunarétt.
- Samstarf og ákvæði um sameiningar sveitarfélaga.
- Málskot og stjórnsýslulegt eftirlit með ákvörðunum sveitarstjórna.

Frumvarp sem hér er gerð tillaga um byggist á vinnu starfshópsins. **[Síðast var unnið í skjalinu 20. september 2010].** Á þeim stutta tíma sem liðinn er frá því að vinna starfshópsins hófst hefur ekki gefist ráðrúm til opinbers samráðs um þær tillögur sem hér eru fram settar.

II.

Við gerð frumvarpsins hefur starfshópurinn haft í huga ákveðin meginsjónarmið. Í fyrsta lagi að tryggja beri ríka sjálfstjórn sveitarfélaga hér á landi. Mikil söguleg hefð er fyrir sjálfstjórn íslenskra sveitarfélaga og að því leyti sem fært er ber að tryggja að svo verði áfram. Í öðru lagi að sömu, eða sambærilegar reglur, eigi að gilda um meginþætti stjórnsýslu allra sveitarfélaga. Sú stefna var í grundvallaratriðum mörkuð með sveitarstjórnarlögum nr. 6/1986 að hér á landi væri aðeins eitt sveitarstjórnarstig. Þá var áréttuð sú afstaða við setningu gildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 að almennt skyldu sömu stjórnsýslureglur gilda um starfsemi allra sveitarfélaga. Ekki verður talið að rök séu til að víkja frá þeirri stefnu hvað varðar almennar reglur um störf og starfshætti sveitarfélaga, þó vitaskuld kunni að myndast þær aðstæður að greinarmunur sé gerður á sveitarfélögum t.d. eftir stærð þeirra við setningu

laga um einstök verkefni. Í þriðja lagi er það sjónarmið haft í huga að búa þarf sveitarstjórnum skýrt og skilvirkt starfsumhverfi sem taki tillit til þarfa sveitarstjórna til að sinna staðbundnum hagsmunum en feli um leið í sér skýr skilaboð um að sveitarstjórnir skulu á hverjum tíma starfa þannig að sem best samræmist heildarhagsmunum íbúa sveitarfélagsins og þjóðfélagsins í heild. Á síðustu árum hefur sveitarfélögum fækkað og þau um leið eflst. Tekjustofnar þeirra hafa aukist og þau hafa tekið að sér umfangsmeiri þjónustu við borgarana en áður var. Þessi þróun leiðir óhjákvæmilega til þess að ákvarðanir, stefnumótun og fjármál einstakra sveitarfélaga skipta sífellt meira máli fyrir samfélagið í heild sinni. Því er jafnvel mikilvægara nú en áður var að sveitarfélögum sé stjórnað á ábyrgan hátt með almannahagsmuni til lengri tíma í huga. Í fjórða lagi að sveitarfélögin þurfa að eflast enn frekar og öðlast þá stöðu að geta staðið sem mest á eigin fótum, bæði faglega og rekstrarlega. Í frumvarpinu er þó ekki tekin til þess bein afstaða hvort að því markmiði beri að vinna með sameiningum sveitarfélaga eða öðrum hætti, sbr. þó ákvæði 122. gr. frumvarpsins. Hafa ber í huga að í því ákvæði felst þó ekki tillaga um grundvallarstefnubreytingu í íslensku stjórnkerfi. Sambærilegt ákvæði er að finna í gildandi sveitarstjórnarlögum.

Í ljósi ofangreindra megin sjónarmiða eru lögð til nokkur nýmæli í frumvarpinu. Þau helstu felast í gagngerum breytingum á reglum um

- fjármál sveitarfélaga (VII. kafli),
- eftirlit með fjármálum (VIII. kafli),
- samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga (IX. kafli),
- samvinnu sveitarfélaga (X. kafli),
- stjórnsýslueftirlit (XI. kafli) og
- samráð við íbúa (XIII. kafli).

Nánari grein er gerð fyrir þeim breytingartillögum sem felast í nefndum köflum í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins. Breytingar á öðrum atriðum sem um er fjallað í frumvarpinu hafa það fyrst og fremst að markmiði að gera ákvæði laganna skýrari. Þó er þar að finna ýmis nýmæli. Meðal þeirra helstu má nefna eftirtalin atriði:

- Í 11. gr. er að finna nýtt ákvæði um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Þýðing þeirrar breytingar sem þar er lögð til felst fyrst og fremst í auknum fulltrúafjölda í stærstu sveitarfélögunum.
- Í 29. gr. er að finna ákvæði sem kveður á um heimild sveitarstjórna til að setja sér, nefndum og starfsmönnum sveitarfélags síðareglur.
- Í 30. og 31. gr. er skerpt á ákvæðum gildandi laga um lögmet forföll sveitarstjórnarmanna. Tilgangurinn er fyrst og fremst sá að setja í fastari skorður innkallanir varamanna á einstaka sveitarstjórnarfundi.
- Í 33. gr. er að finna ákvæði þar sem fjallað er um rétt manna til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum, og bann við því að einstaklingum sé sagt upp störfum vegna starfa að sveitarstjórnarmálum.
- Í 38. gr. er að finna ítarlegra ákvæði en nú er um heimildir sveitarstjórna til að ákveða að velja nefnd um tiltekin verkefni eða málaflokka fyrir hluta sveitarfélags.
- Í 44. og 45. gr. er að finna ákvæði um kosningar í nefndir. Meginbreyting sem lögð er til lýtur að ákvæði um kynjakvóta í ákveðnar nefndir sveitarfélaga.
- Í 140. gr. er að finna nýmæli um heimild ráðherra sveitarstjórnarmála til að veita samþykki fyrir tilraunum um útfærslu á stjórn og stjórnskipulagi einstakra sveitarfélaga. Mikilvægi þeirrar tillögu felst í því að með henni er veitt nauðsynlegt svigrúm til að bregðast við óskum einstakra sveitarfélaga um nýmæli í stjórnskipulagi, t.d. í kjölfar stækkunar.

- Í 142. gr. er að finna ákvæði um breytingar á öðrum lögum. Tvö atriði skipta þar mestu. Annars vegar tillaga um ákveðnar breytingar á kjörgengisskilyrðum sveitarstjórnarmanna, f.o.f. hvað varðar kjörgengi þeirra sem hlotið hafa refsidóma. Hins vegar tillaga um breytingar á öðrum lögum sem tengist þeirri tillögu sem lögð er til hér um brottfall ákvæða um héraðsnefndir úr lögum.

III.

Frumvarpið byggist á því sjónarmiði að það sé og skuli vera meginatriði í stjórnskipulagi sveitarfélaga að með stjórn þeirra hvers um sig fari sérstaklega kjörin sveitarstjórn, sem kjörin er lýðræðislegri kosningu af kosningarbærum íbúum hvers sveitarfélags. Sveitarstjórnin fer með stjórn sveitarfélagsins og ber um leið ábyrgð á starfsemi þess. Þetta er í samræmi við ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga og ákvæði Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Í samræmi við þetta vísar hugtakið sveitarstjórn í frumvarpinu til stjórnar sveitarfélagsins. Þegar notað er hugtakið sveitarfélag, felst í því önnur merking en í hugtakinu sveitarstjórn. Sveitarfélagið er sá lögaðili sem lýtur stjórn sveitarstjórnarinnar. Rétt er að taka fram að ekki verður fullyrt að sama merking verði lögð í þessi hugtök í sérlögum. Það leiðir af túlkun þeirra hverju sinni hvort svo er.

Í ljósi þess að sveitarstjórnin fer með æðsta vald í málefnum sveitarfélagsins, og tekur ákvarðanir um stjórn þess og stjórnskipulag innan ramma laga, er í frumvarpi þessu lagt til grundvallar að stærstu ákvarðanir um málefni sveitarfélagsins geti aðeins sveitarstjórnin sjálf tekið. Sveitarfélög fara með mikla hagsmuni. Ákvarðanir um málefni sveitarfélaga geta haft mikil áhrif á íbúa sveitarfélaganna, og jafnvel á þjóðfélagið í heild sinni. Því er ekki ástæða til að auka verulega svigrúm einstakra sveitarstjórna til að fela öðrum aðilum innan stjórnsýslu sveitarfélagsins, s.s. byggðaráði, ákvörðunarvald í mikilvægum málum. Það er í samræmi við þann lýðræðislega grundvöll sem kjör sveitarstjórnar byggist á að eiginlegt ákvörðunarvald um mikilvæg málefni sé í hennar höndum, en ekki undirnefnda hennar eða einstakra starfsmanna.

Rétt er einnig að taka fram að frumvarpið byggir á því að stjórnsýsla sveitarfélaga fer almennt fram á einu stjórnsýslustigi. Hvert og eitt sveitarfélag er almennt aðeins eitt stjórnvald. Innan stjórnvaldsins fer svo fram margvísleg starfsemi, sem skipað er í mismunandi sjálfstæðar einingar. Grunnskólar sveitarfélaga eru þannig, svo dæmi sé tekið, ekki sérstök stjórnvöld, heldur hluti af viðkomandi sveitarfélagi. Í þessu felst einnig að ekki verður rætt um kæruleiðir innan sveitarfélags, s.s. að ákvarðanir einstakra stofnana verði kærðar til sveitarstjórnarinnar, nema um slíkar kæruleiðir séu sérákvæði í lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla

Í I. kafla frumvarpsins er skipað nokkrum almennum ákvæðum um sveitarfélög. Þar er að finna almennt ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga, yfirstjórn sveitarstjórnarmálefna, markmið laganna og forsendur sem frumvarpið byggir á, um staðarmörk sveitarfélaga, heiti sveitarfélaga og almennar skyldur sveitarfélaga.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. breytingu sem á því ákvæði var gerð með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, er kveðið á um að sveitarfélögin ráði sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í samræmi við þessa grunnreglu íslenskrar stjórnskipunar þykir rétt að á því sé hnykkt í upphafsgrein sveitarstjórnarlaga að sveitarfélögin

ráði sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í því felst þó ekki að sveitarfélögin lúti ekki löggjafarvaldi Alþingis. Sveitarfélögin eru bundin af lögum líkt og stjórnarskráin mælir fyrir um berum orðum.

1., 3. og 4. mgr. greinarinnar eru samhljóða 1. gr. gildandi laga. Þó er lagt til að orðalagi 1. mgr. verði breytt frá gildandi lögum á þann veg að í stað þess að rætt sé um að landið skiptist í „staðbundin sveitarfélög“ þá sé látið við það sitja að taka fram að landið „skiptist í sveitarfélög“. Eðli máls samkvæmt eru sveitarfélög staðbundin stjórnvöld og þykir óþarfi að taka það sérstaklega fram í lögnum. Leiðir sú staða einnig af ákvæði 4. gr. frumvarpsins, sem nánar er gerð grein fyrir hér að aftan.

Ákvæði 2. mgr. er ekki að finna í 1. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Í 8. gr. þeirra kemur þó fram að í hverju sveitarfélagi skuli vera sveitarstjórn sem kjörin sé samkvæmt ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna, og í 9. gr. þeirra laga er kveðið á um að það sé sveitarstjórnin sem hafi með höndum stjórn sveitarfélagsins. Með hliðsjón af því að það telst grundvallarþáttur í sjálfstjórn sveitarfélaga að með stjórn þeirra fari aðili sem valinn er af íbúum sveitarfélagsins sjálfum þykir rétt að ákvæði um þetta komi fram þegar í upphafi sveitarstjórnarlaganna, og sé þannig skýrlega tengt tilvist sveitarfélaganna og sjálfstjórn þeirra.

Til skýringar, og vegna samhengis, er ennfremur lagt til að hér sé tekið fram að sveitarstjórnir séu kosnar á fjögurra ára fresti. Samkvæmt gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir að nýjar sveitarstjórnarkosningar geti farið fram innan kjörtímabils, jafnvel þó ósætti kunni að myndast innan sitjandi sveitarstjórnar, af hverju tagi sem það kann að vera. Einu undantekningar þess eru ef kosningar eru úrskurðaðar eða dæmar ógildar skv. ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna, eða ef ákveðið er að halda nýjar kosningar vegna sameiningar sveitarfélaga. eru þær undantekningar sérstaklega lögbundnar. Með hliðsjón af mikilvægi þess að stuðlað sé að stöðugleika í stjórn sveitarfélaga eru ekki lagðar til breytingar á þessu fyrirkomulagi.

Í 3. mgr. er tekið fram að hver maður teljist íbúi þess sveitarfélags sem hann á lögheimili í. Vísast um skilgreiningu hugtaksins lögheimil til laga um lögheimili.

Í 4. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarfélög teljast lögaðilar. Sveitarfélögin eru hvert um sig sjálfstæð stjórnvöld. Þau hafa ennfremur sjálfstætt fjárstjórnarvald og heimildir til að fara með það eftir því sem lög ákveða á hverjum tíma. Eftir því sem lög leyfa er sveitarfélögum því heimilt að gera samninga, taka á sig skuldbindingar og ráðstafa réttindum sínum. Þau njóta einnig aðildarhæfis fyrir dómstólum, bæði til sóknar og varnar, að öðrum lagaskilyrðum fullnægðum.

Um 2. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 2. gr. gildandi laga, sbr. einnig 2. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986.

Þrátt fyrir að sveitarfélögin séu sjálfstæð stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, heyrja sveitarstjórnarmálefni stjórnarfarslega eðli máls samkvæmt undir tiltekinn ráðherra. Í lögum þessum er ráðherra sveitarstjórnarmála einnig falin ýmis verkefni sem tengjast sveitarfélögum, samráði við þau og eftirlit með starfsemi þeirra. Fylgt er þeirri stefnu í frumvarpinu að vísa ekki til ákveðins heitis ráðherra. Það hvaða ráðherra sveitarstjórnarmál heyrja undir hverju sinni ræðst af þeirri verkaskiptingu milli ráðherra sem í gildi er hverju sinni, óháð starfsheiti hans að öðru leyti.

Í 2. mgr. er kveðið á um að engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skuli ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar. Skilyrði er að um sé að ræða sérstaka hagsmuni tiltekins sveitarfélags. Almenn samráð stjórnvalda ríkisins við sveitarstjórnarstigið grundvallast á ákvæðum IX. kafla frumvarpsins.

Um 3. gr.

Grein þessi er nýmæli í sveitarstjórnarlögum. Í henni er kveðið á um það meginmarkmið laganna að marka almennan og skýran grundvöll að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Kjörgengisskilyrði til sveitarstjórna eru almenn, og fela ekki í sér kröfur um tiltekna sérfræðipækkingu á rekstri eða lögum. Því er ákaflega mikilvægt að sá rammi sem störfum sveitarstjórnarmanna er settur með sveitarstjórnarlögum sé skýr og glöggur.

Þá eru í greininni upp taldar ákveðnar meginforsendur sem frumvarpið byggir að öðru leyti á að séu til staðar eða verði, eftir því sem við á, tryggðar af hálfu löggjafans á hverjum tíma. Þannig segir í 1. tölul. að frumvarpið byggist á þeirri forsendu að sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld, sem stjórnað er af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins. Þessi forsenda er í samræmi við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. tölul. kemur fram að frumvarpið byggist á þeirri forsendu að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaganna séu með þeim hætti að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna. Í þessu felst að frumvarpið byggist á því að sveitarfélögin séu sjálfbær, byggist með öðrum orðum á faglegri og rekstrarlegri sjálfbærni (d. bæredygtighed) sveitarfélaganna. Í því felst þó ekki að sveitarfélögin þurfi eða eigi að reka verkefni sín sjálf að öllu leyti. Það er einnig mikilvægt að sveitarfélögum sé tryggður möguleiki til samvinnu sín á milli um rækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti. Til mótvægis við 2. tölul. ákvæðisins, en einnig til skýringar á nánara inntaki hans, er því í 3. tölul. tilgreint að það sé einnig forsenda sem frumvarpið byggist á að sveitarfélögin hafi umrædda möguleika til samvinnu.

Í 4. tölul. kemur fram að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga skuli á hverjum tíma taka mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Í þessu felst m.a. tilvísun til þeirrar reglu sem fram kemur í 8. gr. sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sem birtur er í C-deild Stjórnartíðinda, skjal nr. 7/1991. Um stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum er nánar fjallað í athugasemdum með XI. kafla laganna. Mikilvægt er hins vegar að áréttu að í þessum tölulíð felst ekki að sveitarfélögin þurfi ekki að sæta eftirliti af hálfu stjórnvalda ríkisins, og þá ekki heldur bann við því að um einstök verkefni geti það eftirlit falið í sér endurskoðun á mati sveitarfélags. Í þessu felst hins vegar án vafa að almennt sé eftirlit stjórnvalda á vegum ríkisins með starfsemi sveitarfélaga bundið við það hvort sveitarfélög hafi haldið sig innan þess lagaramma sem þeim er settur, og jafnframt að eftirlitið sé framkvæmt á þann hátt að hægt sé að tryggja að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda.

Í 5. tölul. kemur fram að frumvarpið byggist á þeirri forsendu að sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskráum sem þeim er heimilt að setja. Ákvæði þetta er efnislega í samræmi við 4. mgr. 7. gr. gildandi laga. Þar sem það felur hins vegar ekki í sér beina réttarreglu um gjaldskrárheimildir sveitarfélaga, eða um einstaka tekjustofna þeirra, verður að líta svo á það lýsi fremur forsendu sem líta verði svo á að eðlilegt sé að tryggja við setningu sérlaga hverju sinni en beinni lagaheimild um tekjuöflun. Ákvæðið byggist á sömu forsendum og lögfestar eru í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 4. gr.

Í sveitarstjórnarlögum frá 1961 var kveðið á um að ríkið skiptist í sveitarfélög. Með sveitarstjórnarlögum frá 1986 var horfið frá því orðalagi. Athugasemdir í greinargerð við þá breytingu eru skýrar; segir þar aðeins að af rökfræðilegum ástæðum sé talið rétt að sneiða hjá því orðalagi, að ríkið skiptist í sveitarfélög. Þess í stað var í 1. gr. umræddra laga frá 1986 valin sú leið að kveða á um að byggðin í landinu skiptist í sveitarfélög. Í 3. mgr. 3. gr. þeirra laga kom ennfremur fram að ættu íbúar tiltekins sveitarfélags upprekstrarrétt í afrétt sem ekki

hefði verið skipað innan staðarmarka neins sveitarfélags skyldi hann teljast til þess sveitarfélags. Ef íbúar fleiri en eins sveitarfélags ættu upprekstrarrétt í afréttinn og ekki næðist samkomulag um til hvers þeirra hann skyldi teljast skyldi ráðuneytið skera úr. Í framangreindu fólst að aðeins byggð landsins, og afréttir skiptust í sveitarfélög. Þeir hlutar landsins sem töldust hvorki til byggðar eða afrétta tilheyrðu þar með ekki sveitarfélögum.

Í frumvarpi til þeirra laga sem síðan urðu að sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, var tekið upp það orðalag að allt landið skiptist í sveitarfélög, sbr. nú 1. mgr. 1. gr. þessa frumvarps. Með þessu var tekin sú afstaða að stjórnslóð sveitarfélaganna, líkt og stjórnslóð á vegum ríkisins, taki til landsins alls. Byggt er á sama viðhorfi í þessu frumvarpi, sbr. áður nefnda 1. mgr. 1. gr. Hefur þetta ekki áhrif á eignarréttarlega stöðu landsins, s.s. vegna niðurstaðna óbyggðanefndar um þjóðlendur. Standi vilji löggjafans til þess að stjórnvöldum á vegum ríkisins sé falið sérstakt stjórnslóðlutverk um áætlanagerð eða annað vegna séreðlis tiltekinna landsvæða, eins og til að mynda hefur verið gert vegna þjóðgarða og ef til vill kann að koma til skoðunar að auknu leyti um miðhálandið, verður að telja eðlilegt að slíkar útfærslur byggji á sérlögum, en um þær sé ekki fjallað í almennum sveitarstjórnarlögum. Ekkert í þessu frumvarpi stendur slíkri skipan í vegi.

Í samræmi við 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er í 1. mgr. 4. gr. kveðið á um að sveitarfélög hafi ákveðin staðarmörk sem ráðist af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlenda, sem innan þeirra liggja. Í þessu felast nýmæli að því leyti að skýrlega er kveðið á um að mörk fasteigna ráðist af útmerkjum þeirra fasteigna sem innan þeirra liggja. Fasteign mun ekki, eftir gildistöku laganna, geta fallið innan staðarmarka tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Svo mun vera nú í einhverjum tilvikum, en mikilvægt er að breyta því, m.a. til að koma í veg fyrir vafa um valdbærni einstakra sveitarfélaga sem stjórnvalda, m.a. um útgáfu leyfa, áætlanagerð um landnotkun o.fl. Eftir sem áður getur verið að sveitarfélag geti átt land í öðru sveitarfélagi, séu fyrir því málefnalegar ástæður að teknu tilliti til hlutverks og tilgangs sveitarfélaga og það sé í samræmi við almenna hagsmuni íbúa viðkomandi sveitarfélags. Einnig felast í þessu nýmæli að því leyti að gengið er út frá því að þjóðlendur muni skiptast í fleiri fasteignir, sem þá eftir atvikum taki mið af staðarmörkum sveitarfélaga, eins og þau nú eru skilgreind eða verða skilgreind af óbyggðanefnd skv. lögum þar um.

Óþarft er að skýra sérstaklega ákvæði 2. og 3. mgr. ákvæðisins. Með þeim er lögð áhersla á það að mörk sveitarfélaga skuli vera stöðug, og ekki háð tilfallandi tillögum um breytingar. Jafnframt er tekinn af vafi um að ráðherra eða önnur stjórnvöld á vegum ríkisins geti almennt ekki án skýrrar lagaheimildar ákveðið breytingu á merkjum sveitarfélaga. Jafnframt er þó leitast við að tryggja nauðsynlegan sveigjanleika stjórnslóðunnar, með ákvæði um að ráðherra geti þó breytt mörkum sveitarfélaga í sambandi við sameiningu þeirra eða til staðfestingar á samkomulagi milli sveitarfélaga. Með hliðsjón af þeim réttaráhrifum sem slík breyting á staðarmörkum sveitarfélaga getur haft fyrir einstaka íbúa sveitarfélagsins tekur hún eðli máls samkvæmt ekki gildi fyrr en við opinbera birtingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Í 4. mgr. ákvæðisins er hreyft viðfangsefni sem til nokkurrar umræðu hefur verið í íslensku stjórnkerfi, en það lýtur að mörkum sveitarfélaga til hafsins. Af ákvæði 1. mgr. leiðir að mörk sveitarfélagsins ráðast af ytri merkjum þeirra fasteigna sem innan þess liggja. Í því felst almennt, sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, að ytri mörk sveitarfélaga til hafsins miðast við netlög sem teljast 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Um rétt sveitarfélaga til nýtingar, umsagnar um nýtingu, rétt til að skipuleggja svæði eða til annarra atriða, fer því skv. þessu að ákvæðum sérlaga hverju sinni.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er fjallað um heiti sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að það sé sveitarstjórnar sjálfrar að ákveða heiti sveitarfélags. Til að tryggja að heiti sveitarfélags sé í samræmi við

Íslenska málfræði og málvenju er þó lagt til að áður en nýtt heiti sveitarfélags er ákveðið skuli ávallt leita umsagnar örnefnanefndar. Þá kemur fram í 2. mgr. ákvæðisins að nafni sveitarfélags megi ekki breyta, eða gefa nýju sveitarfélagi nafn, nema með samþykki ráðuneytisins. Í því felst að ráðuneytið skal taka til skoðunar hvort viðkomandi nafn fullnægir því lagaskilyrði að samrýmast íslenskri málfræði og málvenju. Í 2. mgr. er enn fremur lagt til að nýtt heiti sveitarfélags öðlist gildi við setningu samþykktar um stjórn sveitarfélags eða við breytingu hennar til samræmis við nýtt heiti sveitarfélags. Með þessu er tekinn af allur vafi um gildistöku hins nýja heitis.

Um 6. gr.

Ákvæði 6. gr. um byggðamerki er samhljóða 5. gr. gildandi laga. Sú eina breyting er gerð að síðari málsliður 2. mgr. ákvæðisins er felldur brott, þar sem fram kemur að umsókn skuli fylgja tilskilið gjald. Slíkt skilyrði er í reynd óþarft, enda gjaldtökuheimild vegna skráningar byggðarmerkja skýr, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Að öðru leyti verður ekki talið að ákvæðið þarfnist skýringa.

Um 7. gr.

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins samsvarar að efni til 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, 6. gr. eldri laga nr. 8/1986, og enn fremur 10. gr. sveitarstjórnarlaga frá 1961.

Áherslu verður að leggja á það hlutverk sveitarfélaga sem leiðir af stöðu þeirra sem handhafa framkvæmdarvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í þessari aðstöðu felst að sveitarfélögin eru stjórnvöld. Hlutverk þeirra sem veljast til stjórnar og starfa fyrir sveitarfélög er fyrst og fremst að sinna framkvæmd þeirra stjórnsýsluverkefna sem sveitarfélögum eru falin að lögum. Að því leyti sem sveitarfélögin hafa val um það hvernig lögin skuli útfærð og tiltekin verkefni framkvæmd ber þeim jafnframt að sjá um að slík framkvæmd sé í samræmi við grundvallarreglur um meðferð stjórnsýsluvalds, þar á meðal það sjónarmið að framkvæmdin stuðli að sameiginlegri velferð íbúanna á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. frumvarpsákvæðisins. Í tengslum við þá skyldu sveitarfélaga að sinna framkvæmd lögbundinna verkefna standa ýmis önnur ákvæði frumvarpsins, s.s. um eftirlit sveitarstjórnarinnar með starfsemi sveitarfélagsins og ábyrgð á starfsemi þess, eftirlit með fjárhag og reikningskilum o.fl.

Hefðbundið er í umfjöllun um sveitarfélög nær hvarvetna á Norðurlöndum að verkefni þeirra eru greind í lögbundin verkefni annars vegar og ólögbundin verkefni hins vegar. Lögbundnin verkefni má síðan greina sérstaklega í skyldubundin verkefni og valkvæð verkefni. Greinarmunurinn felst í því hvort löggjafarvaldið hafi sett reglur um rækslu þess verkefnis sem um ræðir. Hafi það ekki verið gert yrði rætt um *ólögbundið verkefni*. Í Danmörku er heimild sveitarfélaga til að taka upp og rækja verkefni á ólögbundnum grundvelli nefnd „*kommunalfuldmagt*“. Í Noregi er í þessu sambandi rætt um „*kommunernes almindelige kompetance*“ og sambærileg hugtakanotkun er í Svíþjóð. Hér á landi er rætt um ólögbundin verkefni sveitarfélaga og þá í þeim skilningi að þar undir falla þau verkefni sveitarfélaga sem Alþingi hefur ekki mælt sérstaklega fyrir um í settum lögum. Þessum hugtökum er almennt öllum ætlað að ná til tiltölulega sambærilegra heimilda sveitarfélaganna til ráðstöfunar sjóða og annarra gerninga, þó vissulega sé svigrúm sveitarfélaga að þessu leyti ekki með öllu sambærilegt milli þessara landa.

Ákvæði 2. og 3. mgr. frumvarpsákvæðisins verður að skilja í því samhengi að sveitarfélögin eru stjórnvöld og fara með opinbert hlutverk. Heimild sveitarfélaga til að taka upp verkefni skv. 3. mgr. ákvæðisins, er ekki óheft. Hún markast í fyrsta lagi af því að verkefni má ekki hafa verið falið öðrum til úrlausnar að lögum. Þessi afmörkun er mikilvæg og í fullu samræmi við sjálfstjórn sveitarfélaganna og þá lýðræðislegu ábyrgð sem á sveitarstjórnarfulltrúum hvílir hverju sinni. Jafnframt leiðir það af 2. mgr.

frumvarpsákvæðisins að ákvörðun sveitarstjórnar til að taka að sér verkefni sem ekki hefur verið falið öðrum til úrlausnar verður að fullnægja því almenna viðmiði að teljast sameiginlegt velferðarmál íbúa sveitarfélagsins. Enn fremur er ljóst að ákvörðun sveitarfélags um rækslu ólögbundins verkefnis verður að vera í samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar og stjórnarskrárinnar og má eðli máls samkvæmt ekki ganga gegn öðrum settum lagareglum eða meginreglum laga.

Eins og áður er komið fram er lagt til að ákvæði 4. mgr. 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga um að sveitarfélög skuli hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem fyrirtækin og stofnanirnar annast verði efnislega fært í 5. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Enn fremur er lagt til að ákvæði 5. mgr. sömu greinar falli brott, en þar er mælt fyrir um að sveitarfélög skuli setja sér stefnu um arðgjafar- og arðgreiðslumarkmið í rekstri fyrirtækja sinna og stofnana, og sé heimilt að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem bundið er í rekstri þeirra. Til nánari skýringar er rétt að taka fram að í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Af þessu ákvæði, lögmætisreglu stjórnsýsluréttar, svo og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, leiðir að tekjuöflun sveitarfélaga þarf almennt að vera lögbundin, hvort sem um er að ræða skatttöku eða töku svonefndra þjónustugjalda. Tilvitnuð ákvæði 4. og 5. mgr. 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga haggja í engu þessum grunnreglum íslensks réttar. Svo sveitarfélögum sé heimilt að áskilja sér sérstakan arð af rekstri stofnana sinna og fyrirtækja, verður því almennt að gera kröfu um að slík ráðstöfun grundvallist á skýrri lagareglu sem afmarkar með nánari hætti heimild sveitarfélaga að þessu leyti, og jafnvel verður ekki útilokað að slík lagaheimild þurfi að fullnægja kröfum stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir sé um almenna tekjuöflun sveitarfélaganna að ræða. Að því leyti sem sveitarfélögum kann að vera heimilt að eiga og reka einkaréttarleg, fjárhagsleg félög, verður á hinn bóginn almennt að áætla að heimild til þess að reka slík félög með tilteknum arði eða rekstrarlegri framlegð leiði þá þegar af rekstrarformi félaganna og þeim sérlögum sem um það gilda. Ákvæði 4. og 5. mgr. 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga breyta heldur engu um þær heimildir sveitarfélaganna.

Að þessu gættu má telja að ákvæði 5. mgr. 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga sé fremur villandi um þær eiginlegu heimildir sem sveitarfélög hafa til gjaldtöku og svigrúms um rekstur og arðtöku af opinberum fyrirtækjum og stofnunum. Í ákvæðinu felast í reynd engar beinar heimildir um gjaldtöku, þó svo að slíku hafi á stundum verið haldið fram í umræðu um stöðu sveitarfélaganna. Hér er því lagt til að umrædd ákvæði falli brott. Áréttað skal að í þessu felst ekki að sveitarfélög geti ekki áskilið sér arð af rekstri fyrirtækja sinna og stofnana, eftir atvikum. Í þessu felst einvörðungu árétting þess að slíkar heimildir munu hér eftir sem hingað til einvörðungu ráðast af þeim sérlögum sem um viðkomandi rekstur gilda á hverjum tíma. Ákvæði 5. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga getur, að gættum ákvæðum stjórnarskrárinnar, ekki talist viðhlítandi heimild í því efni.

Um II. kafla

Annar kafli frumvarpsins ber yfirskriftina „Um sveitarstjórnina“. Hér er að finna nokkur ákvæði sem lúta að skipan, hlutverki og verkaskiptingu sveitarstjórnarinnar. Rétt þykir, vegna skýrleika, að hafa þessi ákvæði í sérstökum kafla.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um að það er hlutverk sveitarstjórnarinnar að fara með stjórn sveitarfélagsins innan þess ramma sem lög ákveða. Þá er, til nánari áréttingar

á stöðu sveitarstjórnarinnar sem æðstu stjórnar sveitarfélagsins, tekið fram að starfsemi sveitarfélaga fari fram á einu stjórnsýslustigi, leiði annað ekki með beinum hætti af lögum.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að sveitarstjórnin hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, skuldsetningu og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal ennfremur sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og hafa eftirlit með því að viðeigandi reglum í störfum sveitarfélagsins sé fylgt. Í reynd er hér aðeins um að ræða eðlilega áréttingu á skyldum sem þegar leiða af þeirri stöðu sveitarstjórnarinnar, að henni er falin stjórn sveitarfélagsins. Valdi (rétti) til að stjórna sveitarfélagi í þágu opinberra hagsmuna fylgir eðli máls samkvæmt einnig tiltekin skylda til að gera það með þeim hætti að sömu hagsmunum sé ekki stefnt í voða. Í frumvarpinu er ekki mælt nákvæmlega fyrir um það með hvaða hætti sveitarstjórn skal sinna þeirri skyldu sinni að fylgjast með stjórnsýslu sveitarfélagsins. Ljóst er að fjöldi mála kemur á borð sveitarstjórnar á fundum hennar. Sveitarstjórnarmenn eiga rétt á að fá, fyrir fundi, gögn sem eru nægjanleg til að þeir geti tekið viðhlítandi afstöðu til þeirra málefna sem þar á að taka fyrir. Þá leiðir af frumvarpinu að öðru leyti að ýmsar mikilvægar ákvarðanir, s.s. um fjárhagsáætlun og setningu samþykktar um stjórn og fundarsköp getur aðeins sveitarstjórnin tekið. Í gegnum þá starfsemi sem felst í töku ákvarðana á fundum eiga einstakir sveitarstjórnarmenn því gott færi á að öðlast innsýn í starfsemi sveitarfélagsins. Þá eiga sveitarstjórnarmenn einnig tiltekinn rétt til aðgangs að gögnum og upplýsingum um málefni sveitarfélagsins. Ljóst er hins vegar að sveitarstjórnin, a.m.k. í hinum stærri sveitarfélögum, getur ekki haft innsýn í allar ákvarðanir sem teknar eru á vegum sveitarfélagsins. Í slíkum tilvikum þarf sveitarstjórnin hins vegar að tryggja að uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins sé með þeim hætti að lögmæti starfseminnar sé tryggt, að hún fái vitneskju með skýrum hætti um vandamál í rekstri sveitarfélags, um álitamál eða fordæmisgefandi ákvarðanir sem sveitarfélag stendur frammi fyrir.

Í 3. mgr. kemur fram að sveitarstjórn geti ályktað um hvert það málefni sem hún telji að varði sveitarfélagið.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er ákvæði sem felur í sér að sveitarstjórnnum er skylt að gera sérstaka samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast. Hefðbundið er að íslensk sveitarfélög hafi mikið sjálfræði um uppbyggingu eigin stjórnkerfis. Íslensk lög fullnægja að því leyti án vafa kröfum skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Í samþykkt um stjórn og stjórnsýslu ber sveitarstjórn að taka afstöðu til fjölda atriða sem varða innra stjórnskipulag sveitarfélagsins, s.s. um þær nefndir sem kjósa skal, meginatriði um hlutverk þeirra, verkaskiptingu milli sveitarstjórnar og sveitarstjóra og eftir atvikum byggðaráðs og sveitarstjóra, helstu ákvæði um starfslið o.fl. Mikilvægt er að sveitarfélög sinni þeirri skyldu að setja samþykktir og vandi til þess verks.

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er jafnframt að finna fyrirmæli um að í samþykkt um stjórn og stjórnsýslu skuli einnig kveðið á um fundarsköp sveitarstjórnar. Samkvæmt 10. og 25. gr. gildandi laga er mælt fyrir um þessar reglur í sitthvorri lagagreininni. Sú hefð hefur hins vegar skapast að bæði sé mælt fyrir um stjórn sveitarfélags og fundarsköp í sömu samþykktinni. Mikilvægt er að sveitarstjórn seti sér reglur um fundarsköp.

Samkvæmt ákvæðinu er það sveitarstjórn sem skal setja samþykkt um stjórn sveitarfélagsins og mæla þar fyrir um nauðsynleg atriði. Í því felst þó ekki að samþykkt þurfi að breyta í hvert sinn sem ný sveitarstjórn tekur við stjórn sveitarfélags að loknum sveitarstjórnarkosningum.

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. skal ráðuneytið semja fyrirmynd að samþykkt skv. 1. mgr. og birta hana í Stjórnartíðindum. Fyrirmyndin gildir þar til sérstök samþykkt hefur verið gerð fyrir viðkomandi sveitarfélag. Gera má ráð fyrir að þetta ákvæði hafi fyrst og fremst þýðingu

þegar sveitarfélög sameinast, án þess að gerðar séu viðhlítandi ráðstafanir í tíma til að setja sveitarfélagi nýjar samþykktir. Að öðru leyti er ákvæðið mikilvægt. Í fyrirmynd ráðuneytisins felst nauðsynleg leiðbeining fyrir sveitarfélögin um framsetningu umræddra samþykta.

Í niðurlagi ákvæðisins er mælt fyrir um að samþykkt um stjórn sveitarfélagsins þurfi staðfestingu ráðherra. Í því felst að ný samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, eða breyting á henni, verður að taka fyrir á tveimur fundum sveitarstjórnar með a.m.k. viku millibili, sbr. 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er því að til setningar á samþykkt sé vandað. Í staðfestingarhlutverki ráðherra felst enn fremur að honum er ætlað að yfirfara samþykkt m.t.t. þess hvort ákvæði í henni eru í samræmi við lög, og þá bæði m.t.t. þess hvort í samþykkt er tekin afstaða til allra þeirra þátta sem þar ber að fjalla um og m.t.t. þess hvort þar er að finna ákvæði sem ganga gegn ákvæðum sveitarstjórnarlaga eða annarra laga. Í þessu eftirliti ráðherra felst einvörðungu eftirlit með lögmæti samþykktarinnar sem slíkrar.

Um 10. gr.

Ákvæði þetta er að nær öllu leyti óbreytt frá 11. gr. gildandi laga. Þó er bætt við ákvæði um að oddviti sveitarstjórnar megi nefna forseta bæjarstjórnar. Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að sérákvæði gildi um stöðu Reykjavíkurborgar. Er þar í fyrsta sinn í sveitarstjórnarlögum sérstaklega tekið fram að Reykjavíkurborg sé höfuðborg Íslands. Að gildandi lögum hefur það atriði þó ekki sérstaka þýðingu í reynd um réttindi eða skyldur borgarinnar. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum gilda sömu almennu reglurnar um störf og starfshætti allra sveitarfélaga landsins.

Um 11. gr.

Ákvæði 11. gr. frumvarpsins tekur mið af 12. gr. gildandi laga en gerir þó jafnframt ráð fyrir umtalsverðum breytingum á reglum um lágmarksfulltrúafjölda í sveitarstjórnnum. Þá er það nýmæli að mælt er fyrir um lágmarksfulltrúafjölda sveitarstjórnarmanna, en ekki um hámark þeirra. Megináhrif þeirrar tillögu sem fram kemur í frumvarpinu eru þau að borgarfulltrúum (sveitarstjórnarmönnum í Reykjavík) fjölgar úr 15 í 29. Stendur þessi tillaga í samhengi við ákvæði frumvarpsins um innköllun varamanna á fundi sveitarstjórna. Reynslan sýnir að í Reykjavík eru fleiri einstaklingar í reynd virkir sem borgarfulltrúar en þeir 15 sem kosnir eru. Almennt hafa varamenn einnig mjög ríka aðkomu að stjórn borgarinnar, og skipa iðullega fundi við umræðu um málefni sem þeir þekkja vel, eða hefur verið falið að kynna sér. Gera má ráð fyrir að virkir borgarfulltrúar séu í reynd nær 30 en 15.

Ákvæðið getur einnig haft áhrif á fulltrúafjölda í öðrum sveitarfélögum, en þó fyrst og fremst aðeins þeim stærstu. Það er í samræmi við þá lýðræðislegu hugsun sem býr að baki sveitarstjórnarstiginu, og reglum um kosningar til sveitarstjórna, að sveitarstjórnarfulltrúar séu ekki of fáir. Mikilvægt er þó einnig að hafa í huga að það stjórnskipulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir að gildi um starfsemi sveitarfélaga gerir ekki ráð fyrir mjög stórum sveitarstjórnnum.

Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki sérstakra skýringa.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um skipti á sveitarstjórnnum, að afloknum kosningum. Ákvæðið á sér hliðstæðu í 13. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu felst að 15 dögum eftir kjördag tekur hin nýkjörna sveitarstjórn við umboði til að stjórna sveitarfélaginu. Fram að þeim tíma hefur nýkjörin sveitarstjórn engar valdheimildir til að taka bindandi ákvarðanir um málefni sveitarfélagsins, eða innri verkaskiptingu. Það leiðir af eðli sveitarstjórnar sem stjórnsýslunefndar að hún getur enga ákvörðun tekið nema á lögmætum fundi. Ljóst er því að nýkjörin sveitarstjórn getur ekki í reynd tekið að sér stjórn sveitarfélagsins fyrr en hún hefur haldið sinn fyrsta fund. Af þeirri ástæðu er kveðið á um það í ákvæðinu að fyrsta fund ber að

halda eigi síðar en 15 dögum eftir að nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum. Ákvæðið þarf nast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er fjallað um þá mikilvægu skyldu sveitarstjórnar að velja sér formann, öðru nafni oddvita. Hvað varðar atkvæðavægi hefur oddviti á allan hátt sömu stöðu og aðrir löglega kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn. Oddviti hefur hins vegar sérstaka stöðu hvað varðar stjórnun funda. Embættið er því ákaflega mikilvægt um alla starfsemi sveitarstjórnar, enda geta sveitarstjórnir engar ákvarðanir tekið nema á fundum. Af þessari ástæðu er það skylda sveitarstjórnar að velja sér oddvita og varaoddvita strax á fyrsta fundi. Verður almennt að gera ráð fyrir að þetta sé hið fyrsta verk sveitarstjórnarinnar. Séu um það ákvæði í samþykktum sveitarfélagsins er einnig heimilt að velja annan varaoddvita.

Oddviti er formaður sveitarstjórnarinnar. Í samræmi við almennar reglur hefur hann með höndum stjórn sveitarstjórnarfunda. Þá er oddvita í vissum ákvæðum frumvarpsins ætlað sérstakt hlutverk, s.s. um ákvörðun um boðun aukafunda í sveitarstjórn og frestun funda vegna óviðráðanlegra aðstæðna. Í öðrum lagaákvæðum kann ennfremur að vera sérstaklega kveðið á um hlutverk formanns stjórnsýslunefndar eða oddvita sveitarstjórnar sérstaklega ef því er að skipta. Ber þá vitaskuld að fylgja þeim lagaákvæðum eftir því sem við á. Að öðru leyti er hlutverk oddvita almennt hið sama og annarra sveitarstjórnarfulltrúa, þar á meðal um lögbundin réttindi og skyldur í starfi sem sveitarstjórnarmaður. Það veltur hins vegar á ákvörðun sveitarstjórnarinnar hvaða hlutverk oddviti fær að öðru leyti, s.s. sem talsmaður sveitarstjórnar út á við eða vegna tiltekinnar stjórnsýslu sem fram fer á vegum sveitarfélagsins.

Í ákvæðinu eru lagðar til nokkru nákvæmari reglur um kjör oddvita og varaoddvita en er að finna í gildandi lögum. Fyrst og fremst er tilgangur þeirra breytinga sem hér um ræðir sá að lagfæra orðalag 3. mgr. 14. gr. gildandi laga, sem ekki verður talið svo skýrt sem æskilegt væri, þó að vísu sé ekki algengt að á það reyni í framkvæmd. Mikilvægt er að ákvæði þetta sé skýrt og gefi ekki tilefni til vafa um framkvæmd kosningar. Ber í því sambandi m.a. að líta til þess að í frumvarpinu er á því byggt, eins og samkvæmt gildandi lögum, að þegar kosið er til annarra embætta og ekki er um listakosningu að ræða þá fari slík kosning að ákvæði laganna um oddvitakjör. Á ákvæði þetta getur því reynt í fleiri tilvikum en þeim einum þegar valinn er oddviti. Ennfremur er hér lagt til að horfið verði frá þeirri reglu, sem lögfest var með gildandi sveitarstjórnarlögum að kjörtímabil oddvita og varaoddvita sé ávallt eitt ár. Hér er lagt til að kjörtímabil oddvita og varaoddvita sé hið sama og sveitarstjórnarinnar. Frá því er á hinn bóginn hægt að víkja ákveði sveitarstjórn annað. Er því lagt til að sveitarstjórn sjálf hafi tiltekið frjálsræði um þetta. Á hverjum tíma getur meirihluti sveitarstjórnar því ákveðið að efna á ný til oddvitakjörs í sveitarstjórn. Ennfremur skal tekið fram að ekki er þörf á að um styttra kjörtímabil oddvita eða varaoddvita sé sérstaklega fjallað í samþykkt um stjórn sveitarfélags.

Það fyrirkomulag, sem hér er gerð tillaga um, sem felur í sér heimild sveitarstjórnar til að skipta um oddvita á miðju kjörtímabili, og þá jafnvel oft en einu sinni, er ekki sjálfsgöð. Á öðrum Norðurlöndum virðist þessari tilhöggun til að mynda almennt ekki fylgt. Það sjónarmið virðist þar búa að baki að mikilvægt sé að tryggja stöðugleika í stjórnun sveitarfélaga. Reynslan sýnir hér á landi, í ljósi tíðra meirihlutaskipta í sveitarstjórnun, að viss þörf virðist fyrir það að tryggja betur en nú er stöðugleika í sveitarstjórnun hér á landi. Hlutverk sveitarstjórnarmanna er fyrst og fremst að tryggja rétta og lögmæta framkvæmd sveitarstjórnarmálefna til hagsbóta fyrir íbúa sveitarfélagsins. Fjögurra ára kjörtímabil getur í reynd ekki talist verulega langur tími í því sambandi. Standi vilji íbúa sveitarfélagsins til breytinga á stjórn sveitarfélagsins að kjörtímabili loknu ætti það almennt að nægja til að nauðsynlegur sveigjanleiki í stjórn sveitarfélagsins sé tryggður, að slíkar breytingar fari fram í

kjölfar kosninga. Í ljósi þeirra hefða sem skapast hafa hér á landi í þessum efnum þykir þó, þrátt fyrir þetta, ólíklegt að breytingar sem fælu í sér stór skref í þá átt að gera einstakar kosningar, s.s. um oddvita eða nefndir, bindandi til loka kjörtímabils, eigi mikinn hljómgrunn.

Í frumvarpsgreininni er gert ráð fyrir að kosning oddvita fari fram með eftirfarandi hætti: Í fyrsta lagi telst sá rétt kjörinn oddviti sem fær atkvæði meirihluta þeirra sem sitja í sveitarstjórn. Séu ekki allir sveitarstjórnarfulltrúar mættir til fundarins þarf samt sem áður meirihluta allra þeirra sem sæti eiga í sveitarstjórninni. Er þetta í samræmi við ákvæði gildandi laga. Almenn regla stjórnsýsluréttar, og einnig á sveitarstjórnarstiginu, er sú að mál teljist afgreitt með jákvæðum hætti hljóti það atkvæði meirihluta mætttra fundarmanna, enda sé mættur nægilegur fjöldi fulltrúa og að til fundar hafi verið boðað með réttum hætti þannig að nefnd sé ályktunarhæf. Í þessu felst undantekning frá umræddri meginreglu. Verði umræddum meirihluta ekki náð við fyrstu umferð, s.s. vegna þess að tiltekinn hluti sveitarstjórnarmanna situr hjá við kosninguna, skal kjósa að nýju. Telst þá sá kjörinn oddviti sem fær meirihluta atkvæða þeirra fulltrúa sem sitja fundinn, eða ef viðkomandi er sá eini sem fær atkvæði. Fáist á hinn bóginn ekki niðurstaða við aðra umferð skal kjósa í þriðja sinn á milli þeirra tveggja sem flest atkvæði fengu við aðra umferð. Ef nauðsynlegt reynist skal varpa hlutkesti um það á milli hverra tveggja verði kosið. Verður þá sá rétt kjörinn sem fleiri atkvæði fær þó hann fái ekki helming atkvæða. Verði atkvæði jöfn ræður hlutkesti. Segja má að umferð númer tvö við oddvitakjörið sem lýst er hér að ofan feli í sér nýmæli frá gilandi lögum, verði hún lögfest. Rétt þykir hins vegar að lögfesta þá reglu, í stað þess að fara á þessum tímamarki beint í kosningu milli tveggja efstu manna. Ekki er ólíklegt að þessi breyting leiði í reynd í ákveðnum tilvikum til einföldunar kosningarinnar.

Fyrirkomulag við kosningu á varaoddvita, eða varaoddvitum, þarfnast ekki sérstakra skýringa. Þó skal tekið fram að af orðalagi ákvæðisins að sé kjörinn fleiri en einn varaoddviti er aðeins gert ráð fyrir að hægt sé að kjósa tvo varaoddvita, sem þá teljast fyrsti varaoddviti og annar varaoddviti, sem gegna, í þeirri röð, störfum oddvita í forföllum hans. Af 7. mgr. frumvarpsgreinarinnar leiðir að njóti annar varaoddvita ekki lengur trausts eða hann forfallast varanlega, sé um tvo að ræða, þá skal kjör í það embætti fara fram á ný, með sama hætti og áður. Í þessu myndi almennt felast að kjósa ætti til beggja varaforsaembættanna að nýju með hlutfallskosningu, væri ekki sátt um annað fyrirkomulag í sveitarstjórninni.

Um III. kafla

Í III. kafla frumvarpsins er að finna almenn ákvæði um fundi sveitarstjórna. Nauðsynlegt er að í sveitarstjórnarlögum sé kveðið á um lágmarksreglur um fundarsköp, m.a. af tilliti til þess mikilvæga réttar einstakra sveitarstjórnarmanna að geta með fullnægjandi hætti sinnt því starfi sem þeir eru kjörnir til. Engu að síður er gert ráð fyrir að meginatriðin um fundastarfsemi sveitarstjórna ráðast af ákvæðum í samþykktum um fundarsköp.

Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er að finna almennt ákvæði um skyldu sveitarstjórna til að halda fundi. Eins og leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttar, sbr. einnig nánari fyrirmæli skv. 17. gr. frumvarpsins og 20. gr. gildandi laga, er sveitarstjórn ekki ályktunarhæf nema á fundi. Þá er það einnig meginregla sbr. 16. gr. frumvarpsins, og 16. gr. gildandi laga, að fundir sveitarstjórna eru haldnir fyrir opnum dyrum. Með hliðsjón af þeim mikilvægu réttindum og skyldum kjörinna sveitarstjórnarmanna sem felast í mætingu á fundi sveitarstjórnar og þátttöku í störfum hennar og með hliðsjón af þeim réttindum íbúa sveitarfélaganna að geta mætt á fundi sveitarstjórnarinnar og fylgst þar með störfum hennar, er nauðsynlegt að leitast við að tryggja festu í fundarhaldi sveitarstjórnarinnar. Því hefur verið kveðið svo á í íslenskum

sveitarstjórnarlögum, sbr. 15. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, að sveitarstjórnir skulu halda reglulega fundi á þeim tíma og stað sem ákveðinn er fyrirfram.

Í framkvæmd hafa komið upp álitæfni sem lúta að heimildum þeirra sem boða til sveitarstjórnarfunda til að víkja frá fyrri ákvörðunum sveitarstjórnar um fundarstað og fundartíma séu sérstakar aðstæður fyrir hendi. Niðurstaða um það veltur að nokkru marki á þeirri ákvörðun sem sveitarstjórn hefur tekið, og því hvort í henni er gert ráð fyrir svigrúmi um þetta atriði. Í 15. gr. frumvarpsins segir að fundir séu haldnir á þeim stað og tíma sem ákveðinn er fyrirfram eða mælt er fyrir um í samþykkt um fundarsköp. Ákvæðið girðir ekki fyrir að samþykkt um fundarsköp sé með þeim hætti að um þetta sé ákveðið svigrúm. Mikilvægt er þó að meginstefnu að fundartími og staður sé fyrirfram ákveðinn, með það að markmiði að fundir séu reglulegir. Þá ber að hafa í huga að ef sveitarstjórn orðar ákvörðun sína um fundartíma og fundarstað með ófrávíkjanlegum hætti verður ekki frá því vikið nema á grundvelli mjög sérstakra aðstæðna sem jafna má til neyðarástands.

Í ákvæðinu er ekki talað um hversu oft á ári skuli halda sveitarstjórnarfundi. Er ekki talin þörf á slíku ákvæði. Almennt má gera ráð fyrir að sveitarstjórnir kjósi að halda fundi eigi sjaldnar en á tveggja mánaða fresti og að líkum nokkuð oftar.

Í ákvæðinu segir að aukafundi skuli halda þegar oddviti telur það nauðsynlegt eða þriðjungur sveitarstjórnarfulltrúa óskar þess. Frá þeim tíma að fullnægjandi ósk um aukafund berst til þess sem sér um boðun fundar skv. 15. gr. frumvarpsins skal tryggt að fundur sé haldinn eigi síðar en innan fjögurra virkra daga.

Sveitarstjórnarstörf eru sjaldnast aðalstörf íslenskra sveitarstjórnarmanna. Almennt er því eðlilegt að fundir sveitarstjórna séu almennt haldnir á þeim tímum dags þar sem gera má ráð fyrir að a.m.k. flestir sveitarstjórnarmenn eigi þess kost að sækja fund, þrátt fyrir aðalstarf sitt. Sjónarmiði þessu tengist jafnframt réttur íbúa sveitarfélaga til að vera viðstaddur sveitarstjórnarfundi, þó sá réttur standi eðli máls samkvæmt skör lægra en réttur einstakra sveitarstjórnarmanna til að sækja þá fundi sem þeir eru kjörnir til að mæta til. Með vísan til þeirrar hefðar sem almennt virðist fylgt hér á landi, að fundir sveitarstjórna séu skipulagðir þannig að þessir hagsmunir sveitarstjórnarmanna og íbúa sveitarfélaganna séu virtir, virðist ekki þörf á lögfestingu reglna um þetta atriði. Tekið skal fram að annað kann að eiga við um nefndafundi, ekki síst í nefndum þar sem fundað er með skömmu millibili. Það ræðst þó af aðstæðum í hverju sveitarfélagi.

Um 15. gr.

Í 15. gr. er fjallað um boðun sveitarstjórnarfunda. Þar sem hér er um grundvallaratriði að ræða fyrir þá einstaklinga sem kjörnir eru til setu í sveitarstjórn þykir rétt að hafa um þetta atriði sérstakt ákvæði í lögnum. Þrátt fyrir að sveitarstjórn ákveði reglulegan fundartíma er jafnframt nauðsynlegt að fundur sé boðaður með formlegum og tryggilegum hætti. Tilgangur boðunar á fundi er jafnframt sá að tryggja að sveitarstjórnarmönnum berist tímanlega fyrir fund þau gögn sem nauðsynleg eru til að þeir geti í reynd fullnægt skyldum sem á þeim hvíla.

Í 1. mgr. ákvæðisins er sett fram sú tillaga að boðun fundar sé í höndum oddvita eða sveitarstjóra, eftir því sem sveitarstjórn ákveður. Að gildandi lögum er þetta hlutverk í höndum sveitarstjóra, og þar með einvörðungu í höndum oddvita hafi sveitarstjóri ekki verið ráðinn. Eðlilegra þykir að sveitarstjórnir hafi frjálrsæði um hvorn háttinn þær hafa á í þessu efni. Á hinn bóginn þykir ekki rétt að sveitarstjórnnum sé að öllu leyti frjálst hverjum þær fela þetta hlutverk, enda skiptir boðun sveitarstjórnarfunda, og þar með ákvörðun um það hvaða mál eru á dagskrá miklu um stjórnun sveitarfélagsins og starfsemi sveitarstjórnarinnar. Í IV. kafla frumvarpsins er sérstaklega fjallað um rétt sveitarstjórnarmanna til að koma málum á dagskrá fundar. Í ákvæðinu kemur fram að dagskrá fundar skuli berast sveitarstjórnarmönnum eigi síðar en þremur sólarhringum fyrir fund. Boða skal aukafundi svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en sólarhring fyrir fund.

Í 2. mgr. er tekið fram að fundarboði skal fylgja dagskrá fundar og þau gögn sem nauðsynleg eru fyrir sveitarstjórnarmenn til að taka afstöðu til mála. Með vísan til þess hversu mikilvægt atriði er hér um að ræða þykir rétt að lögfesta reglur um þessa þætti. Sveitarfélögum er í samþykktum sínum frjálst að kveða á um rýmri fresti í þessum efnunum.

Mat um það hvaða gögn teljast nauðsynleg svo sveitarstjórnarmenn geti tekið afstöðu til mála sem á dagskrá eru er á hendi þess sem boðar til fundar. Það mat er þó ekki að öllu leyti frjálst, enda leiðir af ákvæðinu, verði það að lögum, að umrædd gögn verða að vera nægjanleg til að viðkomandi geti tekið upplýsta afstöðu til máls. Þegar til greina kemur að máli verði lokið af hálfu sveitarstjórnar með ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 verður í þessu sambandi að líta til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Sú ábyrgð að mál sé nægjanlega upplýst og ákvörðun tekin á grundvelli viðhlítandi upplýsinga hvílir með sama hætti á öllum fulltrúum í sveitarstjórn. Í öðrum tilvikum yrði í þessu efni að líta til þeirrar óskráðu grundvallarreglu um rannsókn mála sem 10. gr. stjórnarsýslulaga byggir á.

Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins um aðgang sveitarstjórnarmanna að gögnum leiði til þess að hægt sé að gera minni kröfur til þess að einstökum sveitarstjórnarmönnum séu send gögn fyrir fundi í sveitarstjórnunum. Á hinn bóginn kann að vera að einstakir sveitarstjórnarmenn nýti sér rétt samkvæmt því ákvæði, verði það að lögum, til að undirbúa sig enn betur fyrir umræður og ákvörðunartöku vegna einstakra mála sem koma til kasta sveitarstjórnarinnar. Þá er rétt að taka fram að gera verður ráð fyrir að sveitarstjórnarmönnum sé heimilt, þrátt fyrir að það sé ekki sérstaklega tekið fram í frumvarpinu, að sveitarstjórnarmönnum sé heimilt að bera gögn sem þeim berast fyrir fundi undir utanaðkomandi til aðstoðar, standi þagnarskyldureglur því ekki í vegi. Þá er einnig rétt að benda á að sveitarstjórnir geta vitaskuld sett nánari reglur um boðun funda, gögn sem skulu fylgja fundarboði og um rétt sveitarstjórnarmanna til aðstoðar og upplýsinga frá starfsmönnum sveitarfélagsins vegna þeirra mála sem eru á dagskrá fundar. Eðlilegt væri að slíkar reglur kæmu fram í samþykkt um fundarskóp.

Í 3. mgr. ákvæðisins er fjallað um opinberar auglýsingar sveitarstjórnarfunda. Lýtur sú regla að réttindum íbúa sveitarfélagsins til upplýsinga um fundi sveitarstjórna, fundartíma og fundarstað og stendur í nánnum tengslum við 16. gr. frumvarpsins um að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum. Með vísan til þeirra skýringa sem fylgdu greinargerð með frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum, nánar tiltekið í skýringum við 2. mgr. 18. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, þar sem er að finna efnislega sambærilega reglu, þykir rétt að hafa þessa auglýsingaskyldu lögfesta. Í umræddum skýringum segir að við framkvæmd áðurgildandi laga (laga nr. 6/1986) hafi komið upp fjölmörg álitamál um það hvenær sveitarstjórn teldist hafa fullnægt skilyrðum laga um auglýsingu á sveitarstjórnarfundum. Af þeim sökum væri það lagt til að sveitarstjórn væri gert að taka ákvörðun í upphafi kjörtímabils um hvernig fundir hennar yrðu auglýstir á kjörtímabilinu og með hvaða fyrirvara. Jafnframt væri lögð sú skylda á sveitarstjórna að kynna þá ákvörðun fyrir íbúum sveitarfélagsins með tryggum hætti. Var þessi leið valin fremur en að mæla fyrir um almenn viðmið um þessi atriði með beinum hætti í lögum, s.s. um það hversu löngu fyrir fund væri nauðsynlegt að auglýsa hann og með hvaða formi. Reynslan af framkvæmd þessa ákvæðis sýnir að það hefur í grundvallaratriðum reynst vel. Er ekki þörf á efnislegri breytingu að þessu leyti.

Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins er að finna þá mikilvægu reglu að fundir sveitarstjórna skuli haldnir fyrir opnum dyrum. Sveitarstjórn geti þó ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna efnis máls. Efnislega sambærilega reglu er að finna í 16. gr. gildandi laga, sbr. einnig áður 3. mgr. 48. gr. eldri laga frá 1986. Hefur það í

reynd lengi verið grundvallarregla íslensks sveitarstjórnarréttar að fundir sveitarstjórna séu haldnir fyrir opnum dyrum þannig að almenningur geti átt aðgang að þeim. Er það einnig í samræmi við hefðir annarra Norðurlanda og lýðræðishefðir fjölda annarra ríkja. (Sjá nánar, 25. gr. laga nr. 58/1961, 1. mgr. 10. gr. laga nr. 12/1927, 6. gr. laga nr. 109/1949 og 11. gr. tilskipunar frá 1872.)

Samkvæmt fyrstu mgr. 16. gr. frumvarpsins er það sveitarstjórn sjálf sem tekur um það ákvörðun hvort mál skuli rædd og afgreidd fyrir luktum dyrum. Það er hennar að leggja á það mat hvort eðli máls sé þannig að rétt sé að umræður um það fari fram fyrir luktum dyrum. Á hinn bóginn er það meginreglan að fundir sveitarstjórna eru opnir. Heimild til að loka fundi verður því ekki túlkuð rúmt. Henni ber að beita þegar þær upplýsingar sem um er fjallað eru þess eðlis að þær eru háðar almennum eða sérstökum þagnarskyldureglum og sveitarstjórn væri til að mynda óheimilt að láta þær af hendi ef um þær væri beðið á grundvelli upplýsingalaga, eða tiltekinna sérlaga. Sérstaklega myndi hér geta verið um að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar, öryggishagsmuni ríkisins eða aðra mikilvæga almannahagsmuni eða sérstaklega viðkvæm atvinnu- og viðskiptaleyndarmál einkaaðila. Einnig verður að ganga út frá að sveitarstjórn geti beitt þessari heimild til að ræða fyrir luktum dyrum málefni og upplýsingar sem henni væri að öðru leyti heimilt að halda leyndum, til að mynda á grundvelli upplýsingalaga, þó sveitarstjórn væri það ekki skylt.

Ef eðli máls er á hinn bóginn með þeim hætti að ljóst er að ekkert af þeim upplýsingum sem fram kemur undir meðferð þess eða við umræður í sveitarstjórn getur fallið undir heimild sveitarstjórnar að lögum til þess að halda upplýsingunum leyndum, til skemmri eða lengri tíma, verður ekki talið að heimilt sé að beita umræddri reglu um lokun fundar.

Þá ber ennfremur að hafa í huga að þó sú skoðun sé nokkuð útbreidd meðal íslenskra sveitarstjórnarmanna að þeir séu almennt bundnir trúnaði um þær umræður sem fram fara á lokuðum sveitarstjórnarfundi, þá verður fremur að telja að þar sé um að ræða siðferðileg viðmið um samstarf sveitarstjórnarmanna, en lagalega bindandi reglu. Í stjórnarskránni er kveðið á um tjáningarfrelsi. Það verður ekki skert nema með lögum, sem jafnframt þurfa að fullnægja tilteknum skilyrðum sem upp eru talin í stjórnarskrá. Af þessu leiðir að séu þær upplýsingar sem fram koma á lokuðum fundi í sveitarstjórn ekki beinlínis að lögum háðar trúnaði verður ekki talið að sveitarstjórnarmanni sé, utan fundar, óheimilt að tjá sig um þau atriði sem þar komu fram.

Að íslenskum rétti virðist almennt út frá því gengið að komi á sveitarstjórnarfundi fram tillaga um að mál skuli rætt fyrir luktum dyrum þá skuli hún afgreidd án umræðu. Að lokinni atkvæðagreiðslu um þá tilhögun málsmeðferðar er fundi síðan eftir atvikum lokað og efnisleg umræða um viðkomandi mál tekin fyrir. Er það eðlilegt að því leyti að sveitarstjórn verður sjálf að taka um þetta afstöðu skv. 16. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, og þá verður sveitarstjórn ennfremur að gæta þess að í umræðum á opnum fundi komi ekki fram upplýsingar sem að lögum eru háðar trúnaði. Í þessari tilhögun felst sá möguleiki að komi í ljós, við hina efnislegu umræðu viðkomandi máls, að það sé í reynd sé ekki þess eðlis að nauðsynlegt sé að loka fundi þá getur sveitarstjórn hvenær sem er ákveðið að opna fund að nýju. Til skýringar er hér hins vegar lagt til að tekin verði upp sú regla, sbr. þriðja málslíð 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins, að annaðhvort sveitarstjórnin sjálf eða oddviti, geti ákveðið að tillaga um lokun fundar skuli rædd fyrir luktum dyrum. Með þeim hætti gefst sveitarstjórninni í reynd betra tækifæri til að velta fyrir sér eðli þeirra upplýsinga sem um ræðir og taka þar með þessa mikilvægu ákvörðun um meðferð viðkomandi máls á vel upplýstum og haldbærum grundvelli. Ekki er víst að því viðmiði verði ávallt náð sé málsmeðferðartillaga af þessu tagi afgreidd án umræðu.

Almenn regla íslensks sveitarstjórnarréttar er sú að öðrum en kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum er óheimilt að sitja sveitarstjórnarfundi sem þátttakendur í fundinum. Í ákveðnum tilvikum hefur þó viðgengist í framkvæmd að gera viss frávik frá þessu, og að því

leyti sem slíkt hefur verið talið hallkvæmt er ekki ætlunin með þessu frumvarpi að banna slíkt fyrirkomulag með beinum hætti. Til að tryggja lögmæti fundar verður hins vegar að telja eðlilegt að sveitarstjórn gæti þess að aðrir en sveitarstjórnarmenn sjálfir séu ekki þátttakendur í fundinum þegar ákvarðanir eru teknar. Sé meðferð máls færð fyrir luktur dyr vaknar sú spurning að hvaða marki sveitarstjórn getur kvatt utanaðkomandi aðila til þátttöku í umræðu um mál eða til að leggja fyrir þá fyrirspurnir. Í slíkum tilvikum eru ekki að öllu leyti fyrir hendi þeir hagsmunir sem kalla á svo mikla formfestu sem lýst er hér að framan, en þörfin á að upplýsa einstök mál er engu að minni en þegar fundir eru haldnir fyrir opnum dyrum. Eðlilegt er að þá hafi sveitarstjórn ákveðið svigrúm um það að kalla til sín fólk, starfsmenn sveitarfélagsins eða aðra, í því skyni að mál verði sem best upplýst. Ennfremur getur verið að þörf sé á að nýta þessa heimild til þess að viðkomandi starfsmenn sveitarfélagsins fái þá innsýn í ákvörðun sveitarstjórnarinnar, röksemdir hennar og sjónarmið, sem honum er nauðsynleg til þess að fylgja ákvörðuninni eftir í starfi sínu. Tekið skal fram að það ætti að heyra til algjörra undantekninga að utanaðkomandi séu kallaðir til þátttöku í fundi sveitarstjórnar. Aðrar leiðir ættu almennt að vera færar til að fá fram sjónarmið utanaðkomandi aðila.

Um 17. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins er að finna fyrirmæli um ályktunarhæfi sveitarstjórnar og afgreiðslur hennar. Segir þar að sveitarstjórn geti enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 20. gr. sveitarstjórnarlaganna frá 1998. Reglan er eðlileg þegar haft er í huga að í stjórnsýslunefndum, eins og sveitarstjórn er, fara fleiri einstaklingar saman með þá stjórnsýslu sem nefndinni er falin. Greinin byggir vitaskuld á þeirri forsendu að viðkomandi fundur sé lögmætur. Þá er skýrt kveðið á um það í frumvarpsákvæðinu að sveitarstjórnarmenn þurfa að vera viðstaddur á fundinum til þess að nefndin sé ályktunarhæf. Í þessu felst að einstakir sveitarstjórnarmenn geta ekki tekið þátt í fundarstörfum sveitarstjórnar í gegnum fjarfundabúnað eða síma. Þeir verða að vera viðstaddir til að teljast þátttakendur í fundi og þeim ákvörðunartökum sem þar fara fram. Að gildandi lögum gildir hið sama um nefndir sveitarfélaga. Í VI. kafla frumvarpsins er þó gerð ákveðin tillaga um tilslökun í því efni í þeim tilvikum þegar ekki er um fullnaðaragreiðslu nefndar á máli að ræða. Verður nánari grein gerð fyrir þeirri reglu og röksemdum að baki henni í athugasemdum við viðeigandi ákvæði frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. er nægjanlegt að meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé á fundi til að hann sé ályktunarhæfur. Vera kann að einstakur sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur og verði að víkja af fundi við meðferð einstaks máls eða hafi forfallast af einhverjum ástæðum, en ekki næst til varamanns hans til þátttöku í meðferð málsins. Í þeim tilvikum er heimilt að halda fund þrátt fyrir fjarveru hins vanhæfa sveitarstjórnarmanns, enda sé því skilyrði fullnægt að áfram sé meirihluti sveitarstjórnarmanna á fundinum. Mikilvægt er hins vegar, til að fundur teljist lögmætur, að boðun hafi tryggilega borist öllum fulltrúum, til að þeim sé gefinn viðhlítandi kostur á að fullnægja þeirri skyldu að mæta til fundar, standi lögmæt forföll því ekki í vegi.

Í 2. mgr. ákvæðisins er lýst þeirri almennu reglu að afl atkvæða ráði úrslitum mála. Í því felst að til þess að tillaga á fundi teljist samþykkt þá er nægjanlegt að meirihluti þeirra sem taka afstöðu með eða á móti máli greiði henni samþykki sitt. Í síðari málslíð frumvarpsákvæðisins kemur fram að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu. Er það í samræmi við 2. mgr. 20. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Hefur þetta ákvæði verið skýrt svo að í því felist árétting þess að velji sveitarstjórnarmaður að sitja hjá við afgreiðslu máls þá sé atkvæði hans talið sem slíkt, en skuli ekki hafa áhrif á afstöðuna milli þeirra sem greiða atkvæði með eða móti tillögu. Þannig má hugsa sér að í nýu manna sveitarstjórn greiði þrír

atkvæði með tillögu, tveir á móti og fjórir sitja hjá. Fleiri greiða atkvæði með tillögu en á móti og því telst hún samþykkt í þessu tilviki. Hjúsetuatkvæðin eru þannig hlutlaus að formi til, en hafa þó í reynd mikil áhrif um niðurstöðu málsins.

Í 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins er tekið fram, eins og þegar leiðir af 1. og 2. mgr., að ef jafn mörg atkvæði eru með og á móti máli þá fellur það. Í síðari málslið ákvæðisins kemur á hinn bóginn fram að séu atkvæði jöfn við kosningar þá ráði hlutkesti. Þarfnast sú mgr. ekki frekari skýringa.

Um 18. gr.

Ákvæði 18. gr. er efnislega sambærilegt 21. gr. gildandi laga. Þar kemur fram, í 1. mgr. að sveitarstjórn skuli hafa tvær umræður, með a.m.k. einnar viku millibili um samþykktir og aðrar reglur sem samkvæmt lögum eiga að hljóta staðfestingu ráðherra. Dæmi um slíkar reglur eru t.d. samþykkt sveitarfélags um stjórn og fundarsköp skv. 9. gr. Tilgangur þessarar reglu er fyrst og fremst sá að stuðla að vönduðum vinnubrögðum við breytingu á almennum stjórnvaldsfyrirmælum sveitarstjórna.

Í 2. mgr. ákvæðisins er tekið fram að sveitarstjórn skuli hafa tvær umræður, með a.m.k. tveggja vikna millibili um fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins. Vísast nánar til athugasemda við xx. grein frumvarpsins um ástæður þess að gert er ráð fyrir lengri tíma á milli funda um þessar ákvarðanir en í öðrum tilvikum.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. 19. gr. er kveðið á um hlutverk oddvita sem formanns sveitarstjórnarinnar. Sambærilegt ákvæði er í 22. gr. gildandi laga, sbr. einnig 53. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í ákvæðinu felst fyrst og fremst árétting á því hlutverki oddvita, sem formanns sveitarstjórnarinnar, að stjórna fundum hennar, og svo árétting á þeirri ábyrgð sem á honum hvílir vegna fullnægjandi færslu fundargerða.

Sveitarstjórnir eru aðeins ályktunarhæfar á fundum. Óþarft er því að fjölyrða um mikilvægi þess að sveitarstjórnarfundir gangi hnökralaust fyrir sig, og að þar sé gætt viðeigandi grundvallarreglna um málsmeðferð og ákvarðanatöku. Í frumvarpi þessu er ekki lagt til, frekar en verið hefur í fyrri sveitarstjórnarlögum, að lögfest séu ítarleg ákvæði um fundarstjórn oddvita og valdheimildir hans í því sambandi. Hlutverk oddvita er að stjórna fundi á grundvelli almennra fundarskapareglna, sem að stórum hluta teljast ólögfestar grundvallarreglur, og svo eftir atvikum þeirra sérreglna sem lögfestar eru eða settar hafa verið af sveitarstjórn í samþykkt um fundarsköp.

Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra skuli með reglugerð setja nánari fyrirmæli um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um varðveislu fundargerða, færslu fundargerða á tölvu, staðfestingu fundargerða að loknum fundi og birtingu. Mikilvægt er að sveitarstjórnir fái um það greinargóða leiðbeiningu hvað þeim er rétt að hafa fundargerðir ítarlegar. Fundargerðir eru mikilvægt sönnunargagn um það sem fram fór á fundi. Ekki verður talið æskilegt að fundargerðir séu of ítarlegar. Hins vegar verða þær að innihalda mikilvægustu upplýsingar s.s. um það hvar og hvenær fundur fór fram, hverjir tóku þátt í fundi, hverjir greiddu atkvæði með tillögu, hverjir á móti og hverjir sátu hjá, um niðurstöður mála og eftir atvikum um helstu rök að baki niðurstöðum. Í mörgum tilvikum virðist nokkuð skorta á að jafnvel þessar grundvallarupplýsingar séu færðar til fundargerðar með réttum hætti.

Um 20. gr.

Í 20. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna. Efnislega er ákvæðið í góðu samræmi við þá hæfisreglu sem fram kemur í 19. gr. gildandi laga. Ekki er stefnt að neinum verulegum breytingum á gildandi lögum með tillögu þessari. Sú

meginbreyting felst þó í frumvarpsákvæðinu að lagt er til í 1. mgr. að þegar taka á eða til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun, sem fellur undir ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þá skuli reglur þeirra laga að meginstefnu til gilda um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarmanna og starfsmanna sveitarfélagsins, að því leyti sem annað leiðir ekki af sveitarstjórnarlögum sjálfum. Vegna fámennis sumra sveitarfélaga er þó á því byggt að ekki skuli gilda jafn strangur mælikvarði um vanhæfi vegna skyldleika og annarra vensla eins og stjórnsýslulögin kveða á um. Í reynd felur þetta ekki í sér neina verulega efnisbreytingu. Hæfisreglan í 19. gr. sveitarstjórnarlaga hefur verið túlkuð til samræmis við 3. gr. stjórnsýslulaga. Tilvísun í stjórnsýslulögin sjálf, þar sem er að finna nákvæmari reglur um hæfi en í sveitarstjórnarlögunum, ætti því að vera til leiðbeiningar fyrir sveitarstjórnir, íbúa sveitarfélaganna og eftirlitsaðila.

Ákvæði 1. mgr. 20. gr. tekur aðeins til þeirra mála sem lokið verður, eða til greinar kemur að ljúka með stjórnvaldsákvörðun. Í ákvæðinu felst að um þátttöku í meðferð slíkra mála gilda ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar á meðal um viðbrögð við hæfi, ákvörðunartöku um það hvort starfsmaður sé vanhæfur o.s.frv., sé ekki annað tekið fram í frumvarpi þessu.

Við framkvæmd sveitarstjórnarmála reynir iðulega mikið á reglur um sérstakt hæfi. Þessa sér glögg merki í úrskurðum sem upp hafa verið kveðnir á grundvelli 103. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, áður af hálfu félagsmálaráðuneytisins, nú af hálfu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Ástæður þess eru vafalaust nokkrar. Í fyrsta lagi er nánd sveitarstjórnarmanna og íbúa sveitarfélagsins almennt mikil, ekki síst í fámennum sveitarfélögum. Hagsmunaárekstrar eru því líklegri til að verða við framkvæmd sveitarstjórnarmála en annarrar stjórnsýslu. Í öðru lagi er hæfisregla sveitarstjórnarlaga ekki jafn ítarlega útfærð um þau tilvik sem valdið geta vanhæfi og ákvæði stjórnsýslulaganna eru að því leyti. Það er því til mikilvægrar leiðbeiningar um framkvæmd reglunnar að hafa í henni tilvísun til ákvæða stjórnsýslulaga.

Rétt er að taka fram að í niðurlagi 1. mgr. 20. gr., vegna fámennis sumra sveitarfélaga, er lagt til að á sveitarstjórnarstiginu skuli ekki gilda jafn ströng regla um vanhæfi vegna skyldleika og gerir skv. stjórnsýslulögum. Samkvæmt ákvæðinu verður sveitarstjórnarmaður, starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur ef hann er eða hafi verið skyldur eða mægður aðila í beinan legg, eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ætleiðingar. Ákvæði 3. gr. stjórnsýslulaga gerir ráð fyrir að vensl að öðrum lið til hliðar valdi vanhæfi. Eftir sem áður kann þó að vera að sveitarstjórnarmaður verði vanhæfur í máli skyldmennis síns, þó fjarskyldara sé, enda sé það þá sérstaklega tengt honum fyrir náinn venskap eða með öðrum hætti. Vanhæfi á þeim grundvelli kæmi til samkvæmt reglunni í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í 2. mgr. er að finna sambærilega reglu og nú er að finna í 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga. Ber að túlka hana með sambærilegum hætti, að því undanskildu að ákvarðanir um hæfi við meðferð stjórnsýslumála fara að ákvæðinu í 1. mgr. Undir 2. mgr. fellur m.a. þátttaka í gerð samninga, hvort sem er einkaréttarlegra samninga eða stjórnsýslusamninga. Ákvæði 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins er grundvallað á þeirri óskráðu réttarreglu að maður sé vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar í því ef mál varðar hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt að almennt megi ætla að áhrif hafi á afstöðu hans til úrlausnarefnisins.

Í 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins er að finna sambærileg reglu og nú er að finna í 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar segir að sveitarstjórnarmenn séu ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf. Þessi regla var fyrst lögfest með gildistöku sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en áður hafði verið á henni byggt sem ólögfestri reglu í úrskurðarframkvæmd félagsmálaráðuneytisins. Rétt þykir að halda reglunni nær óbreyttri enda fyrir henni gild rök. Tilgangur lagareglna um sérstakt

hæfi er sá að stuðla að auknum líkum þess að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á efni ákvarðana stjórnvalda. Þá er það einnig tilgangur slíkra reglna að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti betur treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Við beitingu sérstakra hæfisreglna á sveitarstjórnarstiginu verður þó jafnframt að hafa í huga að ekki má leggja ónauðsynlegar hindranir við þátttöku sveitarstjórnarmanna í umfjöllun um mál, þar sem hlutaðeigandi telst fulltrúi almennra sjónarmiða eða hagsmuna. Má hér m.a. vísa til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005. Sveitarstjórnarmenn eru kjörnir í leynilegum almennum kosningum íbúa viðkomandi sveitarfélags. Einmitt slík almenn sjónarmið eða hagsmunir geta verið ástæðan fyrir kosningu fulltrúa í sveitarstjórn og þá væri óeðlilegt ef slíkir pólitískir hagsmunir og sjónarmið ættu ekki að hafa áhrif um val á fulltrúum sveitarstjórnarinnar til trúnaðarstarfa fyrir hana, s.s. í nefndir sveitarfélagsins, í stöðu oddvita, í stöðu framkvæmdastjóra sveitarfélags og jafnvel í fleiri stöður eða embætti. Slíkar ákvarðanir myndu falla undir ákvæði 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins og hefur í því sambandi ekki verið talið skipta máli þó að slíkar ákvarðanir geti varðað einstaka fulltrúa í sveitarstjórn persónulega eða haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá, til að mynda ef um er að ræða fullt starf í þágu sveitarfélags, eins og staða framkvæmdastjóra er iðulega. Á hinn bóginn falla ekki undir þessa undantekningarreglu þau störf sem ekki er heimilt að velja til á pólitískum forsendum, s.s. flestar ákvarðanir um ráðningu í opinber störf á vegum sveitarfélags. Með vísan til ofangreindra sjónarmiða, meðal annars, var það niðurstaða umboðsmanns í tilvitnuðu álit í máli nr. 4572/2005 að sveitarstjórnarmaður væri á grundvelli 2. mgr. 19. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga ekki vanhæfur til meðferðar máls þegar það lyti að beiðni hans sjálfs um lausn frá störfum í merkingu 1. mgr. 34. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, eða að beiðni um afturköllun fyrri samþykktar um slíkt erindi.

Í 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins segir að sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn sem jafnframt gegna öðru starfi hjá sveitarfélagi og hafa sem slíkir átt þátt í að undirbúa tiltekið mál sem lagt er fyrir sveitarstjórn eða hafa áður tekið ákvörðun í máli sem kemur til nýrrar ákvörðunar af hálfu sveitarstjórnar eru alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórnin fjallar um málið. Ákvæði þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags. Ákvæði þetta er samhljóða 3. mgr. 19. gr. gildandi laga. Í grundvallaratriðum er það til þess fallið að fækka ágreiningsefnum um hæfi sveitarstjórnarmanna og auka traust almennings á stjórnsýslu sveitarfélaganna. Hér er, líkt og í gildandi lögum, tekið sérstaklega fram að ákvæðið taki ekki til sveitarstjóra. Ef gera ætti slíka kröfu væri fyrirséð að sveitarstjóri gæti ekki jafnframt verið kjörinn fulltrúi. Þó slíkt fyrirkomulag þekkist í nágrannalöndum okkar er ekki talin ástæða til að leggja það til hér, ekki síst í ljósi áralangrar hefðar hér á landi fyrir því að kjörnir fulltrúar ráðast gjarnan jafnframt til starfa sem sveitarstjórar.

Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. frumvarpsins á 4. mgr. þess þó ekki við þegar sveitarstjórn fjallar um og afgreiðir ársreikninga, fjárhagsáætlanir, skipulagsáætlanir og aðrar almennar áætlanir sveitarfélagsins, enda eigi sveitarstjórnarmaður ekki sérstakra hagsmuna að gæta við afgreiðslu viðkomandi málefnis. Tilgangur þessa ákvæðis er næsta augljós. Ekki þykir rétt að ganga svo langt við beitingu reglunnar í 4. mgr. að útiloka starfsmenn sveitarfélagsins, sem jafnframt eru kjörnir fulltrúar, frá þátttöku í gerð almennra áætlana, sem þeir hafa aðeins sambærilega hagsmuni af og hver annar íbúi viðkomandi sveitarfélags. Sambærilega reglu er að finna í 4. mgr. 19. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, en þar eru þó einvörðungu talin upp fjárhagsáætlanir og ársreikningar. Með hliðsjón af tilgangi reglunnar þykir rétt að hún taki einnig til annarra almennra áætlana sem gerðar eru fyrir sveitarfélagið. Sá munur er ennfremur á 4. mgr. 19. gr. gildandi laga og því ákvæði sem hér er lagt til að í niðurlagi þess síðarnefnda er tekið fram að þessi regla eigi við, enda eigi sveitarstjórnarmaður ekki sérstakra hagsmuna að gæta við afgreiðslu viðkomandi málefnis. Með þessu er leitast við að taka af skarið um að ef sveitarstjórnarmaður á sérstakra hagsmuna að gæta af niðurstöðu máls, eins og til dæmis gæti átt við um samþykkt deiliskipulags, þá telst hann vanhæfur til þátttöku í

afgreiðslu þess, þrátt fyrir orðalag reglunnar að öðru leyti. Taka ber fram að eigi sveitarstjórnarmaður, sem jafnframt er starfsmaður sveitarfélags, slíkra hagsmuna að gæta af niðurstöðu viðkomandi máls hefði hann heldur ekki átt að koma að meðferð þess sem starfsmaður sveitarfélagsins í upphafi.

Í 6. mgr. 20. gr. frumvarpsins kemur fram að sveitarstjórnarmaður, nefndarfulltrúi eða starfsmaður sem veit hæfi sitt eða annars orka tvímæli skuli án tafar vekja athygli oddvita, formanns nefndar eða næsta yfirmanns á því. Mikilvægt er, þegar upp kemur vafi um hæfi einstaks eða einstakra sveitarstjórnarmanna, nefndarmanna eða starfsmanna að sú spurning sé tekin upp af viðeigand aðila og afstaða tekin til álitaefnisins. Því er skylda sveitarstjórnarfulltrúa til að gera viðvart um mögulegt vanhæfi mikilvæg. Sú skylda hvílir einnig á oddvita að taka slíkt álitaefni upp á fundi að eigin frumkvæði, hafi annar ekki vakið máls á því, sé honum kunnugt um atvik sem tvímælis orka í þessu sambandi.

Í 7. mgr. 20. gr. kemur fram að sveitarstjórn tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála. Sama regla á við um nefndir sveitarstjórnar. Ákvörðunarvald um það hvort sveitarstjórnarmaður er vanhæfur hvílir því hjá sveitarstjórninni en ekki einstökum sveitarstjórnarmönnum, oddvita eða sveitarstjóra. Liggi ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarmanns ekki fyrir leiðir ennfremur af þessu að hann skal boða til sveitarstjórnarfundar, jafnvel þó næsta víst þyki að sveitarstjórn muni ákvarða hann vanhæfan til meðferðar og afgreiðslu máls. Með hliðsjón af pólitískri samsetningu sveitarstjórna er í 7. mgr. 20. gr. lagt til að sveitarstjórnarmaður megi sjálfur taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt, og hið sama eigi við í nefndum sveitarstjórna. Þetta er undantekning frá almennum stjórnsýslureglum, en skýrist af þeim pólitísku valdahlutföllum sem einkenna störf sveitarstjórna og nefnda þeirra.

Í 5. mgr. 19. gr. gildandi laga er tekið fram að sveitarstjórnarmanni sé heimilt við meðferð máls sem hann er vanhæfur til að afgreiða að gera stuttlega grein fyrir afstöðu sinni. Þá kemur þar einnig fram að sveitarstjórn skeri umræðulaust úr um hvort mál sé svo vaxið að einhver sveitarstjórnarmanna sé vanhæfur. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir brottfalli beggja þessara reglna. Í fyrsta lagi verður að telja óeðlilegt að sveitarstjórnarmaður sem vanhæfur er í máli, og má þar með hvorki taka þátt í meðferð þess né afgreiðslu, sé með þessum hætti heimiluð sérstök aðkoma að málsmeðferð með því að tjá sig um efnisatriði málsins, en með þeim hætti hefur orðalag gildandi ákvæðis um að sveitarstjórnarmanni sé heimilt að gera stuttlega grein fyrir afstöðu sinni verið túlkað af hálfu eftirlitsaðila. Með brottfalli þeirrar reglu úr lögum verður skýr sú regla að vanhæfur sveitarstjórnarmaður má ekki taka þátt í meðferð máls, heldur ekki með því að tjá sig stuttlega um efni þess á sveitarstjórnarfundi. Í öðru lagi getur verið full þörf á því að taka til umræðu á sveitarstjórnarfundi hvort þau hagsmunatengsl sem um ræðir séu þess eðlis að vanhæfi valdi. Sé um viðkvæm einkamálefni að ræða yrði í þessu sambandi að beita heimild til að loka fundi á meðan sú umræða fer fram. Af þeirri reglu að sveitarstjórnarmanni er heimilt að taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt leiðir einnig að í þeirri umræðu má sveitarstjórnarmaður taka þátt. Verður hér skýrlega að skilja á milli efnislegra þátta viðkomandi máls og svo mats um það hvort tiltekin hagsmunatengsl valdi vanhæfi. Reynir í þessu sambandi á fundarstjórn oddvita.

Í 8. mgr. 20. gr. er lögfest sú regla að sveitarstjórnarmaður sem vanhæfur er við úrlausn máls má ekki taka þátt í meðferð þess og skal yfirgefa fundarsal við meðferð þess og afgreiðslu. Regla þessi er sambærileg 8. mgr. 20. gr. gildandi laga. Telja verður mikilvægt að sveitarstjórnarmaður yfirgefi fundarsal með öllu, en sitji ekki áfram við fundarborð eða í sal meðal áheyranda. Eðlilegt er að í reglugerð ráðherra um fundargerðir sé skýrlega tekið fram að það beri að bóka það sérstaklega þegar fulltrúi í sveitarstjórn eða nefnd víkur úr fundarsal. Hér býr að baki það sjónarmið að leitast skuli við að tryggja traust almennings á meðferð mála á sveitarstjórnarstiginu.

Um 21. gr.

Ákvæði 21. gr. frumvarpsins tekur mið af 21. gr. gildandi laga, en felur þó í sér ákveðnar breytingar. Í 1. mgr. 21. gr. frumvarpsins er lýst innköllun varamanna í sveitarstjórnnum sem kjörnar eru óbundinni kosningu. Enn er það engan veginn óþekkt að óbundnar kosningar fari fram, í stað hefðbundinna listakosninga, þó að úr því hafi mjög dregið á síðari árum að óbundnar kosningar fari fram í sveitarfélögum. Reglan sem lögð er til í 1. mgr. 21. gr. frumvarpsins er sú að þegar sveitarstjórnarmaður hefur forföll taki varamenn sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Óháð því hvaða sveitarstjórnarmaður forfallast er því ávallt kallaður til fyrsti varamaður, nema hann sé sjálfur forfallaður. Í því tilviki væri kallaður til annar varamaður, samkvæmt kosningu til sveitarstjórnarinnar. Er þetta í samræmi við þá framkvæmd sem viðhöfð er og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Í 2. til 4. mgr. 21. gr. frumvarpsins er á hinn bóginn lýst innköllun varamanna þegar kosið hefur verið til sveitarstjórnar hlutbundinni listakosningu, eða listi hefur verið sjálfkjörinn. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins gildir sú meginregla í þessum tilvikum að þegar sveitarstjórnarmaður hefur forföll taka varamann af sama lista og aðalfulltrúi er kosinn af sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Hér ber að miða við stöðu manna á lista á þeim tíma sem kosning fer fram. Skiptir ekki máli þó sveitarstjórnarmaður skipti um stjórnmalaflokk eða segi sig úr stjórnmalaflokki eða hreyfingu við eða eftir kosningar. Niðurstaða um innköllun varamanna ræðst af röð manns á þeim framboðslista sem hann tilheyrði þegar kosningar fóru fram.

Í framkvæmd hafa stjórnmalahreyfingar eða stjórnmalaflokkar gjarnan farið þá leið við sveitarstjórnarkosningar að bjóða fram sameiginlega framboðslista. Í gildandi sveitarstjórnarlögum er í 2. og 3. mgr. 24. gr. leitast við að mæta vilja slíkra framboða til að geta við innköllun varamanna tryggt sambærilegt pólitískt hlutfall og að öðru leyti kemur fram í þeirri fulltrúatölu framboðsins sem hlotið hefur kjör sem aðalmenn. Í 2. mgr. 24. gr. gildandi laga er þannig, í þessu skyni, mælt fyrir um að sé framboðslisti borinn fram að tveimur eða fleiri stjórnmalaflokkum eða samtökum þá geti aðalmenn listans komið sér saman um mismunandi röð varamanna eftir því hver aðalmanna hefur forfallast. Skal yfirlýsing um slíkt samkomulag lögð fram á fyrsta eða öðrum fundi sveitarstjórnar eftir kosningar. Í 3. mgr. 24. gr. gildandi laga er ennfremur kveðið á um að ef ekki næst samkomulag milli stjórnmalaflokka eða samtaka sem standa að sameiginlegum lista þá skuli þeir varamenn listans sem eru úr sama stjórnmalaflokki eða samtökum og aðalmaður sem um ræðir taka sæti hans í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir voru kosnir, án tillit til þess hvar þeir annars eru í röð varamanna. Sé enginn úr hópi varamanna slíks lista í sama stjórnmalaflokki eða samtökum og aðalfulltrúinn sem í hlut á var þegar kosning fór fram taka varamenn listans hins vegar sæti samkvæmt venjulegum reglum. Hafa ber í huga að með 2. og 3. mgr. 24. gr. gildandi laga er í reynd lögfest ákveðið frávik frá því að framboð tiltekins lista sé endanlegt um röð þeirra sem listann skipa. Á móti reglum af þessu tagi mælir það að hinn almenni kjósandi kann að eiga erfitt með að átta sig á eiginlegri stöðu einstakra fulltrúa á listanum og þar með því hvaða áhrif atkvæði hans eigi eftir að hafa á stjórn sveitarfélagsins. Þannig kann að vera að sameiginlegt framboð þriggja stjórnmalaafla, A, B og C, þar sem efstu menn koma frá hverju framboðanna fyrir sig komi aðeins að tveimur fulltrúum í sveitarstjórn. Ákvæði 2. og 3. mgr. 24. gr. gildandi laga geta í þessu tilviki leitt til þess að fulltrúi stjórnmalaaflsins C muni ekkert koma að stjórn sveitarfélagsins, komist fulltrúarnir sem kosningu fengu að samkomulagi um að fram hjá honum skuli gengið við innköllun varamanna.

Þrátt fyrir þennan ágalla umræddra reglna er hér lagt til að þeirri reglu verði haldið að sé framboðslisti borinn fram af tveimur eða fleiri stjórnmalaflokkum eða samtökum þá geti aðalmenn listans komið sér saman um að þeir varamenn listans, sem eru úr sama stjórnmalaflokki eða samtökum og aðalmaður taki sæti hans í þeirri röð sem þeir voru kosnir, án tillits til þess hvar þeir að öðru leyti standa í röð varamanna. Í þessu felst að hendur

aðalmannanna eru bundnar um það að þeir mega með þessu samkomulagi ekki ganga lengra en svo að tryggja að varamaður tiltekins aðalfulltrúa verði næsti maður á listanum sem kemur úr sama flokki eða samtökum. Jafnframt felst í þessu, eins og gildandi lögum, að slíka yfirlýsingu verða viðkomandi aðalmenn að leggja fram strax á fyrsta eða öðrum fundi sveitarstjórnar eftir sveitarstjórnarkosningar og er hún þá bindandi um innköllun varamanna allt til loka kjörtímabils. Hins vegar er, með vísan til ofangreindra sjónarmiða um ágalla þessara reglna, lagt til að ákvæði 3. mgr. 24. gr. gildandi laga sem tekur til þeirra tilvika þegar ekki næst samkomulag um innköllun varamanna falli brott. Af því leiðir þá að um innköllun varamanna í þessum tilvikum fer að almennum reglum, þ.e. eftir þeirri röð sem þeir eru á viðkomandi framboðslista við kosningarnar, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Hér eru hagsmunir kjósenda af því að framboðslistar séu réttir í reynd látnir ganga frammar hagsmunum einstakra stjórn málaaflla af því að fá að ráðstafa röð á innköllun varamanna. Ekki verður talið að brottfall þessarar reglu hafi í reynd nein veruleg áhrif á rétt eða möguleika einstakra stjórn málaaflla, sem kjósa að ganga til samstarfs við aðra um framboð á lista til sveitarstjórnarkosninga. Þar sem reglurnar eru að þessu leyti fyrirfram þekktar geta einstök stjórn málaöfl tekið um það upplýsta ákvörðun hvort þau telja slíkar líkur á að samkomulag um innköllun varamanna náist ekki að afloknum kosningum að samstarf við annað stjórn málaafl sé af þeirri ástæðu óæskilegt.

Ákvæði um það hvenær sveitarstjórnarmaður telst forfallaður þannig að heimilt sé að kalla til varamann í hans stað er að finna í kafla frumvarpsins um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna, IV. kafla.

Um IV. kafla

Í IV. kafla frumvarpsins er skipað ákvæðum um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna. Sveitarstjórnarmenn, sem kjörnir eru í lýðræðislegum kosningum, hafa bæði þá skyldu og þann rétt að gegna því starfi sem þeir eru kjörnir til.

Um 22. gr.

Í 22. gr. er fjallað um þá mikilvægu skyldu sveitarstjórnarmanna að taka þátt í fundum sveitarstjórna og í öðrum störfum sem viðkomandi hefur verið kjörinn til, nema lögmæt forföll hamli. Þessi starfsskylda er grundvöllur að tilvist og skipulagi sveitarstjórnarstigsins. Þegar einstaklingur hefur verið kjörinn til að gegna stöðu sveitarstjórnarmanns er það hans borgaralega skylda að gegna því starfi af alúð og samviskusemi. Frá þeirri skyldu getur hann ekki vikist nema á grundvelli eðlilegra og málefnalegra ástæðna. Um það hvað geta talist lögmæt forföll er nánari fyrirmæli að finna í 31. gr., um innköllun varamanna. Þá eru ákvæði um lausn frá störfum einnig í 30. gr.

Um 23. gr.

Í 23. gr. (og einnig í 24. gr.) er að finna nánari útfærslu á þeirri starfsskyldu sveitarstjórnarmanna sem fjallað er um í 22. gr. frumvarpsins. Samkvæmt 1. mgr. 23. gr. er aðal- og varamönnum í sveitarstjórn skylt að taka kjöri í trúnaðarstörf þau sem sveitarstjórn velur þá til. Aðeins er gert ráð fyrir því í 2. mgr. að aðalmaður í sveitarstjórn geti skorast undan kjöri í starf oddvita að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Um 24. gr.

Í 24. gr. frumvarpsins kemur fram að sveitarstjórnarmanni sé skylt að inna af hendi störf sem sveitarstjórn felur honum og varða verkefni sveitarstjórnarinnar. Ákvæðið á sér sögulegar rætur, og hefur lengi verið í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Ljóst er þó að efni þess skarast verulega við 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. er ennfremur að finna ákvæði

sem er ákaflega mikilvægt um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna, þar á meðal um skyldu þeirra til að gæta í hvítvetna almennra hagsmuna íbúa sveitarfélagsins sem og annarra almannahagsmuna. Sveitarstjórnnum er ætlað að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, sbr. 7. gr. Sveitarfélögin eru hins vegar hluti af hinu opinbera stjórnsýslukerfi. Það er því eðli máls samkvæmt einnig tilgangur sveitarfélaga að vinna með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi.

Um 25. gr.

Samkvæmt 25. gr. eru sveitarstjórnarmenn sjálfstæðir í störfum sínum. Þeir eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu til einstakra mála. Þessi regla er ákaflega mikilvæg fyrir stöðu einstakra sveitarstjórnarmanna, en einnig felst í henni mikilvæg leiðbeining um persónubundna ábyrgð sveitarstjórnarmanna á þeim störfum sem þeir taka þátt í á vettvangi sveitarstjórnarinnar. Hver og einn sveitarstjórnarmaður ber almennt sjálfur ábyrgð á þeim ákvörðunum sem hann tekur á þeim vettvangi.

Segja má að ákveðin undantekning frá þeirri meginreglu sem felst í 25. gr. birtist í reglum frumvarpsins um heimildir sveitarstjórna til að endurskipa í nefndir sveitarstjórnar. Sé meirihluti sveitarstjórnar ekki sáttur við framgöngu einstakra sveitarstjórnarmanna í undirnefndum sveitarstjórnar hafa einstakir sveitarstjórnarmenn þann möguleika að krefjast endurskipunar í nefndina, sbr. ákvæði 49. gr. þessa frumvarps.

Um 26. gr.

Í 26. gr. er fjallað um ákveðin grundvallarréttindi sveitarstjórnarmanna, sem lúta að þátttöku þeirra í fundum sveitarstjórna. Af sama meidi er ákvæði 27. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. hafa sveitarstjórnarmenn málfrelsi á fundum sveitarstjórnar, eftir því sem nánar er ákveðið í fundarsköpum. Þeir hafa jafnframt tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar. Hér er um að ræða lögfestingu sjálfsagðra réttinda sveitarstjórnarmanna til þátttöku í fundum sveitarstjórna. Lögfesting felur í sér vísbendingu um mikilvægi þeirra og þar á meðal vísbendingu um að nánari útfærsla í fundarsköpum má ekki vera með þeim hætti að gangi gegn þessum rétti eða mismuni sveitarstjórnarmönnum án þess að þar að baki liggi skýrar og málefnalegar ástæður. Þannig kann að vera réttlætjanlegt að framkvæmdastjóri sveitarfélags, sem jafnframt er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn, hafi frelsi til að taka oftast til máls samkvæmt fundarsköpum en aðrir fulltrúar í sveitarstjórninni.

Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. eiga þeir sem rétt eiga til þátttöku í umræðum á sveitarstjórnarfundi einnig rétt á að fá bókaðar stuttar athugasemdir í fundargerð um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu eru. Það heyrir undir fundarstjórn oddvita að skera úr um hvort bókun sé í reynd stutt og lúti að því máli sem til umræðu er. Mikilvægt er hins vegar að fundarstjórn sé þannig hagað að rétturinn sé virtur.

Í 3. mgr. er kveðið á um að vilji sveitarstjórnarmaður ekki una úrskurði oddvita um stjórn fundar og fundarsköp getur hann skotið úrskurðinum til sveitarstjórnar sem sker úr án umræðna. Í þessu felst árétting þeirrar almennu fundarskapareglu að ákvörðun um fundarsköp, sem fundur tekur teljist almennt endanleg um það mál, a.m.k. svo lengi sem ekki sé um að ræða ákvörðun sem með óréttmætum hætti leiðir til þess að einstakur fulltrúi á fundi fái ekki notið sjálfsagðra réttinda sinna til þátttöku í fundinum á jafnræðisgrundvelli við aðra fulltrúa.

Um 27. gr.

Ákvæði 27. gr. frumvarpsins er nýmæli. Þar er í 1. mgr. kveðið á um að sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess. Ákvæði um það hvernig einstakir sveitarstjórnarmenn hafa getað komið einstökum málum á dagskrá

sveitarstjórnarfunda eru nú almennt í samþykktum um stjórn og fundarsköp. Hér er hins vegar um svo mikilvægt grundvallaratriði að ræða að rétt þykir að hafa þennan rétt sveitarstjórnarmanna lögfestan.

Mikilvægt er að hafa í huga að það er sveitarstjórnin sjálf sem hefur um það endanlegt ákvörðunarvald hvaða málefni verða tekin á dagskrá fundar hennar. Dagskrá sem send er út með fundarboði, og útbúin er af framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar, er þannig í reynd tillaga að dagskrá fundar, sem sveitarstjórnin síðan fellst á eða breytir þegar hún kemur saman. Það er því almennt hvorki framkvæmdastjórans né oddvitans að hafna því að setja mál á dagskrá, sem sveitarstjórnarmaður réttilega biður hann um að hafa þar með. Ákvörðun um slíka synjun skal tekin af sveitarstjórninni, þegar hún mætir til fundar.

Í 2. mgr. ákvæðisins, sem einnig er nýmæli í sveitarstjórnarlögum, er kveðið á um að mál sem ekki er á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar verði ekki tekið til afgreiðslu á fundi gegn mótmælum sveitarstjórnarmanns. Í því felst að einn einstakur sveitarstjórnarmaður getur mótmælt því að mál verði tekið fyrir, og er það þá óheimilt. Frá þessu eru tvær undantekningar. Annars vegar er afgreiðsla máls þolir ekki bið. Hins vegar ef mál er svo einfald að frestun hefur augljóslega enga þýðingu, enda samþykki 2/3 hlutar þá málsmeðferð. Báðar þessar undantekningar ber að túlka þröngt, enda mikilvægt að hver og einn sveitarstjórnarmaður eigi raunhæfa möguleika á því að taka upplýsta afstöðu til máls áður en hann þarf að greiða atkvæði um það á sveitarstjórnarfundi. Undantekningarnar eru mikilvægar engu að síður. Undir fyrra tilvikinu fellur til að mynda ef sveitarfélagi er að lögum skylt að afgreiða mál innan tiltekinna tímamarka. Ef þau tímamörk renna út áður en fært er að halda nýjan fund þá er jafnframt ljóst að afgreiðsla máls þolir ekki bið. Hið sama getur átt við ef ljóst er að það getur valdið sveitarfélagi verulegu tjóni verði mál ekki afgreitt strax. Síðarnefnda undantekningin byggist á því að tilgangur reglunnar um heimild einstaks sveitarstjórnarmanns til að hafna því að mál sem ekki var á útsendri dagskrá verði tekið fyrir sé í reynd sá að tryggja rétt hans til að taka upplýsta afstöðu til sérhvers máls. Ef mál er svo einfald að allar upplýsingar liggja fyrir á fundi, og einfalt er að móta sér afstöðu til þeirra, verður ekki séð að ástæða sé til að veita einstökum sveitarstjórnarmanni aðstöðu til að leggja stein í götu skilvirkrar stjórnsýslu með því að hann geti krafist frestunar á málinu til næsta fundar. Um slíka skjótari meðferð mála þarf þó augljóslega að vera góð samstaða innan sveitarstjórnar, og er því gerð sú krafa að 2/3 hlutar fundarmanna samþykki að taka slíkt mál fyrir, enda þótt þess hafi ekki verið getið í fundarboði. Óþarft er að taka fram að liggja fyrir, áður en fundardagskrá er send út, að tiltekin mál þurfi að taka fyrir ber auðvitað að setja þau á dagskrána, hvað sem líður þessum undantekningum. Þeim er aðeins ætlað að mæta ófyrirséðum tilvikum sem verða, eftir að tillaga að dagskrá er gefin út.

Um 28. gr.

Í 28. gr. frumvarpsins er fjallað um aðgang sveitarstjórnarmanna að gögnum og upplýsingum um stjórnsýslu sveitarfélagsins. Sambærilegt ákvæði er að finna í 30. gr. gildandi laga, en hér er þó gerð tillaga um nokkuð nákvæmari útfærslu þess.

Sveitarstjórnarmenn bera þá ábyrgð að tryggja lögmæta og hagkvæma starfsemi sveitarfélags. Þeir fara í störfum sínum með tiltekið forsvar almannahagsmuna. Starfsemi margra sveitarfélaga er á hinn bóginn umfangsmikil og ljóst að einstakir sveitarstjórnarmenn eiga þess ekki kost að setja sig inn í öll málefni sveitarfélagsins. Þá er einnig ljóst að ekki kemur allt sem varðar málefni sveitarfélags með beinum hætti til afgreiðslu á fundum sveitarstjórnarinnar. Mikilvægt aðhald með stjórnsýslu sveitarfélags felst í því að einstakir sveitarstjórnarmenn eigi þess kost að afla sér upplýsinga um starfsemi þess. Þá er slíkur aðgangsréttur mikilvæg forsenda þess að þeir geti af alvöru sinnt hlutverki sínu.

Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skal sérhver sveitarstjórnarmaður, vegna starfa sinna í sveitarstjórn, eiga rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu

sveitarfélags og varða málefni sem geta komið til umfjöllunar í sveitarstjórn. Í þessu felst meginreglan um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna. Hann er samkvæmt ákvæðinu takmarkaður við þau málefni sem geta komið til umfjöllunar í sveitarstjórn. Þar er þó um að ræða nær allar þær upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnslu sveitarfélags, annað en það sem varðar málefni sem sérstakur trúnaður gætir um, s.s. upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd. Í 2. mgr. ákvæðisins er sveitarstjórnarmönnum tryggður eðlilegur aðgangur að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.

Réttur sveitarstjórnarmanna til aðgangs að gögnum og upplýsingum úr stjórnslu sveitarfélags, og til aðgangs að stofnunum þess og skrifstofu, getur eðli máls samkvæmt ekki verið óheftur. Þó ákaflega sjaldgæft sé að á það reyni er mikilvægt að lögin feli einnig í sér ákveðna varnagla fyrir hina daglegu stjórnslu, þannig að ekki komi til þess að kröfur einstakra sveitarstjórnarmanna um gögn, upplýsingar og viðtöl séu svo umfangsmikil að það hafi takmarkandi áhrif á daglega stjórnslu og þjónustu sveitarfélagsins við íbúana. Af þessari ástæðu er mælt svo fyrir í 3. mgr. að sveitarstjórn skuli í samþykkt um stjórn setja nánari reglur um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afhent gögn og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að skrifstofu og stofnunum. Þá segir í 4. mgr. að sveitarstjórnarmaður skuli beina óskum um aðgang að gögnum og skrifstofu sveitarfélags til framkvæmdarstjóra sem geti hafnað beiðni í heild eða að hluta þegar það telst nauðsynlegt vegna meðferðar einstakra mála eða sérstakra lagareglna, eða ef aðgangur myndi fela í sér óhæfilegt álag á stjórnslu sveitarfélagsins. Eðlilegt er að framkvæmdarstjóri hafi þetta hlutverk, sem æðsti yfirmaður starfslíðs sveitarfélagsins. Á hinn bóginn er opinn sá möguleiki að viðkomandi sveitarstjórnarmaður taki synjun eða takmarkanir framkvæmdarstjóra upp á sveitarstjórnarfundum, og sveitarstjórn taki aðra ákvörðun um aðstoð stjórnslunnar við viðkomandi sveitarstjórnarmann.

Mikilvægt er að ákvarðanir um aðgang sveitarstjórnarmanna að gögnum byggji á sjónarmiðum um jafnræði, ekki síst þegar sveitarstjórn nýtir sér heimildir sínar til að veita einstökum sveitarstjórnarmönnum aðstoð við úrvinnslu eða öflun gagna, sem ekki er beinlínis skylt að veita skv. lögnum. Hið sama á við um ákvarðanir og málsmeðferð af hálfu framkvæmdarstjóra. Honum væri í þessu sambandi óheimilt að mismuna sveitarstjórnarmönnum eftir pólitískri afstöðu þeirra.

Í lokamálgrein ákvæðisins er að finna reglu um almenna þagnarskyldu sveitarstjórnarmanna. Slík þagnarskylda er í reynd grundvöllur þess ríka réttar sem sveitarstjórnarmönnum er tryggður til aðgangs að upplýsingum samkvæmt ákvæðinu.

Um 29. gr.

Ákvæði 29. gr. frumvarpsins er nýmæli. Af hálfu sveitarfélaganna hefur farið fram allmikil umræða um siðareglur og þörf á þeim. Hér er lagt til að sveitarstjórnnum verði heimilað að setja siðareglur, kjósi þær svo. Siðareglur sem sveitarstjórn setur gilda fyrir fulltrúa í sveitarstjórn sem og nefndir og ráð sveitarstjórnar. Þá halda siðareglur gildi sínu þar til annað er ákveðið af viðkomandi sveitarstjórn, eða þeim sem síðar eru kjörnar.

Í 3. mgr. 29. gr. er gert ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga skipi nefnd sem veitt geti almenn álit um siðareglur og skýringu þeirra. Það er eðli siðareglna að þær eru ekki lagareglur. Því er ekki eðlilegt að slík nefnd fái það hlutverk að fjalla um hugsanleg brot einstakra manna á slíkum reglum. Á hinn bóginn getur það verið til mikillar leiðbeiningar um gildi siðareglna og það hvað er eðlilegt að þar sé fjallað um, ef slíkri nefnd er komið á fót.

Rétt er að hafa í hug að gert er ráð fyrir að siðareglur þurfi staðfestingu ráðuneytisins. Slíkt er mikilvægt til að minnka líkur á því að siðareglur gangi gegn lögum, t.d. þannig að þær brjóti á lýðræðislegum rétti kjörinna fulltrúa í minnihluta, eða grundvallarréttindum, t.d. rétti manna til einkalífs. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að ráðuneytið hafi um siðareglur að segja,

svo lengi sem tillaga sveitarstjórnar er innan ramma laga. Þar sem gert er ráð fyrir staðfestingu ráðherra á umræddum reglum þarf sveitarstjórn að afgreiða tillögu um nýjar reglur á tveimur fundum með a.m.k. viku millibili. Hið sama á við um breytingar eða niðurfellingu slíkra reglna.

Um 30. gr.

Í 30. gr. er fjallað um lausn frá störfum. Þar kemur í fyrsta lagi fram sú eðlilega regla að missi fulltrúi í sveitarstjórn kjörgengi þá skuli hann víkja úr sveitarstjórn. Þetta á við t.d. ef sveitarstjórnarmaður flytur úr sveitarfélagi, nema ákvæði 3. mgr. eigi við.

Í 2. mgr. kemur fram að telji sveitarstjórnarmaður sig ekki geta gengt skyldum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda eða annarrar vinnu, geti sveitarstjórn létt af honum störfum eða veitt honum lausn úr sveitarstjórn um tiltekin fyrirfram ákveðinn tíma eða til loka kjörtímabils. Mikilvægt er af tilliti til festu í störfum sveitarfélaganna að þeir sem kjörnir eru í sveitarstjórn geti ekki vikið úr þeim af geðþóttaástandum einum. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa, en þó leiðir niðurlag málsgreinarinnar um að tímabundna lausn skuli veita um tiltekinn fyrirfram ákveðinn tíma til þess að farist fyrir í ákvörðun um lausn frá störfum að tiltaka þann tíma sem um er að ræða, þá yrði almennt að líta svo á að um lausn til loka kjörtímabils væri að ræða. Er það til að auka skýrleika og festu við framkvæmd þessarar reglu. Ákvæði 3. mgr. er af sama meiddi runnið, þ.e. því er ætlað að auka skýrleika um framkvæmd lausnar frá störfum vegna tímabundins flutnings úr sveitarfélagi. Þannig er gert ráð fyrir að taka þurfi ákvörðun um leyfi frá sveitarstjórnarstörfum fyrirfram.

Samkvæmt 4. mgr. skal sveitarstjórn veita þeim sem missir fjárforræði lausn frá störfum þann tíma er sviptingin gildir. Hér er fyrst og fremst um að ræða þau tilvik þegar einstaklingar missa forræði á fjármálum vegna gjaldþrotameðferðar.

Um 31. gr.

Í 31. gr. frumvarpsins er fjallað um innköllun varamanna þegar aðalmaður í sveitarstjórn forfallast. Tilgangur ákvæðisins í heild er að skerpa verulega á því hvenær varamaður skal kallaður til.

Í 1. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar aðalmaður verður vanhæfur til meðferðar einstaks máls. Í 2. mgr. er hins vegar fjallað um þau tilvik þegar aðalmaður hefur forföll. Jafnframt felst í þeirri málsgrein nánari skýring þess hvaða forföll teljast lögmæt forföll, og þá um leið lögmæt ástæða þess að sveitarstjórnarmaður víki af fundi eða taki ekki þátt í störfum hans. Sá munur er á að ef um vanhæfi til meðferðar einstaks máls er að ræða, sbr. 1. mgr., þá verður varamaður kallaður til meðferðar þess tiltekna máls. Að afgreiðslu eða meðferð þess lokinni tekur aðalmaður sæti sitt á fundinum á ný, og varamaður víkur sæti. Sé hins vegar um forföll að ræða skv. 2. mgr. þá tekur varamaður sæti á viðkomandi fundi í heild, eða til loka fundar, forfallist aðalmaður eftir að fundur er hafinn. Tilgangur reglunnar í 2. mgr. er að tryggja festu í fundum sveitarstjórna og jafnframt að stuðla að því að einstakir sveitarstjórnarmenn víki ekki af fundi nema að þeir hafi raunverulegar og lögmætar ástæður til að víkja af fundi. Tilgangur 1. mgr. ákvæðisins er á hinn bóginn fyrst og fremst sá að tryggja þeim sem þarf að víkja sæti vegna vanhæfis tiltekin réttindi til að leggja fram kröfu um frestun máls, verði innköllun á varamanni hans ekki við komið að svo stöddu, þannig að ekki raskist pólitísk hlutföll í sveitarstjórn við afgreiðslu viðkomandi máls. Sá réttur er þó ekki fortakslaus, enda geta 2/3 hlutar viðstaddra sveitarstjórnarfulltrúa ákveðið að frestun skuli ekki ná fram að ganga. Í þeirri atkvæðagreiðslu getur hinn vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúi tekið þátt.

Í 3. mgr. er ákvæði sem er ætlað að mæta þeim tilvikum þegar fyrirséð er að forföll sveitarstjórnarmanns eru ekki aðeins tilfallandi heldur standa í einn mánuð eða lengri tíma. Þá tekur varamaður sæti viðkomandi í sveitarstjórninni um þann tíma sem forföll standa, en þó

fyrst frá og með næsta fundi eftir að viðkomandi aðalmaður tilkynnir forföll sín. Það er nauðsynlegt, enda þarf sveitarstjórnin sjálf að taka til þess afstöðu hvort forföll eru lögmæt. Um það á sveitarstjórnarmaður ekki sjálfðæmi. Myndist um það ágreiningur hvort forföll eru lögmæt er sá möguleiki fyrir hendi að óska úrskurðar eða álits ráðuneytisins um það atriði.

Til nánari skýringar á því hvaða atriði geta réttlætt forföll aðalmanns skv. 2. mgr. 31. gr. eru í ákvæðinu sjálfu nefndar heilbrigðisástæður, eða önnur óviðráðanleg atvik. Undir önnur óviðráðanleg atvik geta fallið aðrar brýnar ástæður en þær sem lúta að heilbrigði, s.s. þungun, barnsburður, ættleiðing, önnur trúnaðarstörf á vegum sveitarstjórnar, brýn málefni nánustu fjölskyldu, orlofstaka skv. lögum þessum, brýn félagsstörf eða ef sveitarstjórnarmanni er nauðsynlegt að vera fjarverandi vegna anna í launaðri vinnu eða eigin atvinnurekstri.

Ákvæði 4. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Um 32. gr.

Í 32. gr. frumvarpsins er fjallað um rétt sveitarstjórnarmanna til þóknunar fyrir störf sín, rétt til orlofs, lífeyrisgreiðslna o.fl. Um greiðslur samkvæmt þessari grein fer eftir ákvörðun sveitarstjórna hverju sinni.

Tekið skal fram að hér er ekki lagt til að ráðherra eða öðrum aðila verði falið að setja reglur um þær greiðslur sem hér er um að ræða. Gert er ráð fyrir að sveitarstjórnir taki ákvörðun um það sjálfar, og beri þá um leið pólitíska ábyrgð á þeim ákvörðunum.

Í 3. mgr. ákvæðisins er að finna það nýmæli að sveitarstjórnarmaður megi ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli þessarar greinar. Byggist ákvæðið á því sjónarmiði að möguleikar til þátttaka í sveitarstjórnarstörfum ættu almennt ekki að grundvallast á persónulegum fjárstyrk frambjóðenda.

Um 33. gr.

Ákvæði 33. gr. er nýmæli. Tilgangur þess er að koma í veg fyrir þá aðstöðu að þeim sem ákveður að taka þátt í sveitarstjórnarstörfum verði sagt upp vinnu af þeirri ástæðu einni, og einnig að tryggja viðkomandi rétt til nauðsynlegrar fjarveru úr starfi til að gegna þeim störfum sem hann er kjörinn til. Gera verður ráð fyrir að fundir sveitarstjórna, og önnur störf sveitarstjórnarmanna séu skipulögð þannig að almennt eigi ekki að vera skörun á milli almennra starfa og sveitarstjórnarstarfa. Reynslan sýnir þó að slík skörun getur komið upp. Í ljósi þeirrar ríku skyldu sem lögð er á þá sem kosnir eru til starfa í sveitarstjórnnum verður að telja mikilvægt að tryggja viðkomandi að öðru leyti það svigrúm sem til þarf svo þeim skyldum verði sinnt.

Ekki er gert ráð fyrir að atvinnuveitanda sé skylt að greiða starfsmanni laun fyrir þann tíma sem hann þarfnast fjarveru frá vinnu. Það er, sbr. 32. gr., sveitarstjórnar að ákveða sveitarstjórnarmönnum hæfilega þóknun fyrir störf þeirra. Ákvæðið kemur hins vegar ekki í veg fyrir að þeir sem kjörnir eru til starfa í sveitarstjórnnum skipuleggi þau störf sín þannig, í samráði við vinnuveitanda sinn, að tími sem fer til sveitarstjórnarstarfa dragist frá sammingsbundnu orlofi eða sé mætt með öðrum hætti.

Í niðurlagi 3. mgr. 33. gr. kemur fram að teljist viðvera starfsmanns nauðsynleg vegna sérstakra og rökstuddra atvika geti atvinnuveitandi hafnað ósk starfsmanns um fjarveru. Í þessu felst að það þurfa að vera fyrir hendi sérstakar aðstæður fyrir hendi á vinnustað, s.s. sérstakir álagstímar.

Um 34. gr.

Í þessu ákvæði felst árétting þeirrar mikilvægu reglu að þegar varamenn taka sæti í sveitarstjórn þá eiga ákvæði kaflans, um réttindi og skyldur, einnig við um þá. Réttur einstakra sveitarstjórnarmanna skv. lögum þessum, s.s. um rétt til þátttöku í fundi, réttur til að

koma málum á dagskrá funda, réttur til aðgangs að gögnum o.fl. tekur hins vegar ekki til varamanna að öðrum kosti.

Um V. kafla

Í V. kafla frumvarpsins er að finna þær reglur sem sérstaklega lúta að nefndum sveitarstjórna, kosningu í nefndir og hlutverki nefnda. Í reynd er ekki um að ræða miklar efnisbreytingar frá gildandi lögum, fremur er leitast við að setja ákvæði kaflans fram á skýrari hátt en áður. Þá er einnig leitast við að afmá ákveðna agnúa sem komið hafa í ljós á gildandi lögum.

Um 35. gr.

Ein mikilvægasta undirnefnd sveitarstjórnarinnar, í flestum sveitarfélögum, er byggðarráð. Byggðarráð er í bæjum gjarnan nefnt bæjarráð og í Reykjavík borgarráð. Þá er byggðarráð í sumum sveitarfélögum nefnt hreppsráð. Sveitarstjórnnum er skv. 1. mgr. 35. gr. frumvarpsins heimilt að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að kjósa byggðarráð, nema í þeim sveitarstjórnnum sem hafa aðeins fimm aðalfulltrúa. Ef ákvæði um kosningu byggðarráðs er ekki í samþykktum sveitarfélagsins verður ekkert byggðarráð kjörið. Byggðarráð er því að þessu leyti ekki skyldubundin nefnd. Ef samþykkt um stjórn sveitarfélags kveður hins vegar á um að byggðarráð skuli kosið þá leiðir af 35. gr. frumvarpsins að það hefur ákveðið lögbundið hlutverk, sem ekki verður frá vikið.

Í 1. mgr. 35. gr. er ekki fjallað sérstaklega um fjölda fulltrúa í byggðarráði. Ákvæði um kosningu í byggðarráð, fjölda byggðarráðsfulltrúa og kjörgengi í byggðarráð er fjallað í 36. gr. Af 2. mgr. ákvæðisins leiðir að byggðarráði er hægt að fela fullnaðarafgreiðslu mála með sama hætti og öðrum fastanefndum sveitarfélags. Í því felst að til þess að byggðarráði sé heimil fullnaðarafgreiðsla í einstökum málum þá ber að greina frá því valdframsali í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Að öðrum kosti öðlast ákvarðanir byggðarráðs ekki endanlegt gildi fyrir en með staðfestingu sveitarstjórnarinnar. Um framsal á fullnaðarákvörðunarvaldi er nánar fjallað í skýringum við 42. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 35. gr. fer byggðarráð með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins, ásamt framkvæmdarstjóra, að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Byggðarráð hefur einnig eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélagsins og undirbýr fjárhagsáætlanir fyrir sveitarstjórnina. Af þessu leiðir að byggðarráði er ætlað mjög mikilvægt hlutverk varðandi almenna umsýslu og framkvæmd á verkefnum sveitarfélagsins, þó auðvitað að því gættu að ákveðið samræmi þarf að vera um verkefni byggðarráðs annars vegar og framkvæmdarstjóra hins vegar. Sú verkaskipting ræðst í reynd af ákvörðun sveitarstjórnar hverju sinni. Engu að síður ber að hafa í huga að byggðarráð hefur að meginstefnu til það hlutverk að undirbúa ákvarðanir sveitarstjórnarinnar, og hafa eftirlit með því að ákvarðanir sem hún tekur séu framkvæmdar. Byggðarráð hefur því almennt ekki það meginhlutverk að taka ákvarðanir fyrir hönd sveitarstjórnarinnar. Aðrar nefndir, líkt og byggðarráð, sitja í umboði og á ábyrgð sveitarstjórnarinnar. Ekki á ábyrgð byggðarráðs.

Það er ekki tilgangur þessarar greinar, eða frumvarpsins almennt, að auka mjög vægi byggðarráða um einstakar ákvarðanatökur í sveitarfélögunum. Ákveðnar breytingar hafa verið gerðar á gildandi sveitarstjórnarlögum, m.a. í þeim tilgangi að auðvelda byggðarráðum að taka ákvarðanir með skjóttum hætti, fyrir hönd sveitarfélags. Hefur því sjónarmiði stundum verið hreyft að mikilvægt sé að tryggja sveitarfélögunum nauðsynlegt svigrúm til að bregðast hratt við aðstæðum. Þar geti verið of umsvifamikið að leggja mál fyrir sveitarstjórnarfund. Nær sé að veita byggðarráði tækifæri til að afgreiða mál. Á slík sjónarmið má fallast. Á hinn bóginn er það einnig mjög mikilvægt að stjórnskipulag sveitarfélaga sé ekki með þeim hætti að meiriháttar ákvarðanir um ráðstöfun hagsmuna sveitarfélaganna sé hægt að taka með of

skömmum fyrirvara. Slíkt er í andstöðu við þann lýðræðislega grundvöll sem tilvist sveitarfélaga hvílir á. Í ákveðnum tilvikum kann að vera að krafan um að meiriháttar ákvarðanir séu teknar af sveitarstjórn sjálfri, en ekki öðrum, leiði til þess að mál komist síðar af stað, taki lengri tíma í vinnslu o.s.frv. Með því að gera kröfur um aðkomu sveitarstjórnar að flestum meiriháttar ákvörðunum fyrir hönd sveitarfélags verður þó almennt að telja að minni hagsmunum sé fórnað fyrir meiri. Í þessu frumvarpi eru því ekki gerðar tillögur um breytingar í þá veruna að vægi byggðarráða í stjórnarsýslu sveitarfélaga verði aukið mjög. Eftir sem áður hafa sveitarfélögin mikið svigrúm til að móta stjórnarsýslu þína, þar á meðal um að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu mála sem talist geta minnháttar og eru að fullu í samræmi við áætlanir og viðmið sem sveitarstjórn hefur samþykkt, s.s. um skipulag, fjárhagsáætlanir o.s.frv.

Í 4. mgr. segir að heimilt sé að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að byggðarráð taki að meira eða minna leyti við starfi annarra fastanefnda sveitarstjórnar. Þá er einnig tekið fram að heimilt sé að kveða svo á að ályktanir, tillögur og fundargerðir annarra nefnda megi leggja fyrir byggðarráð til umfjöllunar áður en þær eru lagðar fyrir sveitarstjórn til kynningar eða endanlegrar afgreiðslu, ef um það er að ræða. Svona er stjórnkerfi margra sveitarfélaga upp byggt, en rétt er að hafa um þetta sérstakt ákvæði, bæði til leiðbeiningar en einnig sem vísbending um að það er ekki nauðsynlegt, þó byggðarráði sé komið á fót, að skipulag stjórnkerfisins sé einmitt með þeim hætti að öll mál þurfi að fara í gegnum byggðarráð áður en þau fara á borð sveitarstjórnarinnar. Í niðurlagi 4. mgr. kemur fram að heimilt sé að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar. Af ákvæði 2. mgr. ákvæðisins leiðir að slíkt framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu verður að lúta fyrir mælum 42. gr. um framsal valds.

Um 36. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 36. gr. skal byggðarráð kosið til eins árs í senn, nema annað sé ákveðið í samþykktum um stjórn. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa. Í 2. mgr. er tekið fram að fjöldi byggðarráðsmanna skuli standa á oddatölu og ekki vera fleiri en sem nemur helmingi af aðalfulltrúum í sveitarstjórn. Ef sveitarstjórn er sjö manna getur byggðarráð því mest verið skipað þremur fulltrúum. Þetta er eðlileg regla, sé litið til meginreglu laganna að það er sveitarstjórnin sem fer með stjórn sveitarfélagsins, og tekur mál til afgreiðslu á opnum fundum. Sé byggðarráð skipað meira en helmingi fulltrúa úr sveitarstjórn myndast sú hætta að meðferð mála á fundum sveitarstjórnar verði aðeins til málamynda. Sá varnagli er settur í 2. mgr. að fulltrúafjöldi í byggðarráði skuli mest vera níu. Þessa tölu verður að skoða í samhengi við ákvæði 11. gr. frumvarpsins um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn.

Samkvæmt 3. mgr. er það skilyrði fyrir kosningu í byggðarráð að viðkomandi sé jafnframt aðalmaður í sveitarstjórn. Meginreglan er sú að varamenn skuli einnig velja úr hópi aðalfulltrúa í sveitarstjórninni. Þó er heimilt, að ákveða að þeir aðalfulltrúar og varafulltrúar, sem kosningu hafa hlotið af sama framboðslista og hinn kjörni byggðarráðsmaður, verði varamenn hans í þeirri röð sem þeir skipuðu listann. Ef sveitarstjórn nýtir þessa heimild felst í henni að ef 1. maður Y-lista í sveitarstjórn fær kosningu í byggðarráð þá er það 2. maður í sveitarstjórninni, af þeim sama lista, sem verður varamaður hans í byggðarráði. Hafi 2. maður listans einnig verið kjörinn í byggðarráð þá er það 3ji maður listans sem telst fyrsti varamaður, og skiptir þá engu hvor hinna tveggja yrði forfallaður. Hafi hins vegar 2. maður listans í sveitarstjórn verið kjörinn í byggðarráð, en ekki 1. maður, þá tekur 1. maður sæti sem fyrsti varamaður.

Í 4. mgr. er kveðið á um það nýmæli að varaformaður byggðarráðs skuli ákveðinn af sveitarstjórn. Í framkvæmd hefur það skapað álitamál hver skuli stjórna fundum byggðarráðs þegar formaður þess forfallast.

Um 37. gr.

Ákvæði 37., 38. og 39. gr. frumvarpsins lýsa helstu tegundum eða flokkum undirnefnda sveitarstjórnar. Í 37. gr. er fjallað um svonefndar fastanefndir, en það eru nefndir sem sveitarstjórn skal velja samkvæmt lögum og eða samþykktum sveitarfélagsins. Þar sem þessar nefndir eru reglulegar, að því leyti að þær skal kjósa, þá er hægt að fela þeim stærra hlutverk um stjórn sveitarfélagsins, m.a. með því að framselja til þeirra fullnaðarvald í ákveðnum málum, innan ákveðinna ramma. Byggðarráð teljast til fastanefnda sveitarstjórnar, og lúta því eftir því sem við getur átt reglum laganna um þær.

Ákvæði 37. gr. frumvarpsins þarfnast í reynd ekki ítarlegra skýringa. Mikilvægt er að sveitarstjórn skilgreini verksvið fastanefnda í samþykktum. Þá er það nýmæli að fastanefndir halda umboði sínu þar til nýkjörin sveitarstjórn hefur kosið nýja nefnd í þeirra stað. Samkvæmt gildandi lögum fellur umboð nefnda úr gildi um leið og umboð fráfarandi sveitarstjórnar, þ.e. 15 dögum eftir kjördag. Til að tryggja samfellu um störf nefnda er talið eðlilegra að hafa regluna með þessum hætti.

Um 38. gr.

Í 38. gr. er að finna ákvæði um nefndir sem sveitarstjórn getur kosið til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í hluta sveitarfélags. Eftir því sem sveitarfélög verða stærri eykst þörfin á því að sveitarstjórnir geti skipulagt stjórnsýslu sína á grundvelli staðbundinna forsendna innan marka sveitarfélagsins. Grundvöllur fyrir tilvist sveitarfélaga er sá að þau séu staðbundin stjórnvöld. Því ætti almennt ekki að vera þörf á slíkri skiptingu sveitarfélags, eða á staðbundnum sérnefndum um helstu verkefni sveitarfélaganna. Ákveðnum þáttum þjónustu kann þó hugsanlega að vera betur fyrir komið undir verksviði slíkra nefnda. Af sögulegum ástæðum getur það t.a.m. átt við um fjallskil. Staðbundnar nefndir geta einnig verið mikilvægar við undirbúning einstakra mála, eða áætlana.

Rétt er að hafa í huga að ef fjallað er um staðbundna nefnd í samþykktum um stjórn sveitarfélags, og sveitarstjórn ber að kjósa hana eða sjá um að hún sé kosin í kosningum meðal íbúa sveitarfélagsins, þá er hún eðli máls samkvæmt fastanefnd skv. 37. gr. Ef svo er myndast einnig heimild, sbr. 42. gr. til að framselja slíkri nefnd vald til fullnaðarafgreiðslu mála. Í því sambandi ber hins vegar að vekja athygli á því að heimild til að framselja vald til fullnaðarafgreiðslu mála til staðbundinnar nefndar leiðir ekki sjálfkrafa til þess að sveitarfélagi sé heimilt að mismuna íbúum sínum. Að því verður sveitarstjórnin að gæta ef hún kys að nýta sér heimild til að framselja vald til staðbundinna nefnda. Séu ekki sérstakar heimildir fyrir öðru í sérlögum verður hinn almenni rammi um viðkomandi starfsemi, og sveitarstjórnin setur, því almennt að vera svo skýr að hætta á slíkri mismunun sé ekki fyrir hendi.

Um 39. gr.

Sveitarstjórn getur, auk framangreinds, kjörið nefndir eða starfshópa til að undirbúa eða fjalla um einstök mál, málaflokka eða verkefni. Tilgangur slíkra hópa getur m.a. verið sá að tryggja formlegt samráð við tiltekin hagsmunasamtök eða hópa íbúa, sem geta átt sæti í viðkomandi nefnd. Tilgangurinn getur einnig verið sá að leita aðkomu sérfróðra aðila, s.s. þegar skipaðar eru byggingarnefndir eða framkvæmdanefndir vegna fyrirhugaðra framkvæmda, án þess þó að viðkomandi nefnd sé falið beint ákvörðunarvald um það málefni eða framkvæmd sem henni er falin skoðun á. Til að tryggja nauðsynlegt svigrúm um þetta er í 2. mgr. tekið fram að í slíkar nefndir gildi ekki sömu skilyrði um kjörgengi og í aðrar nefndir,

þ.e. að heimilt er að kjósa í þær einstaklinga sem ekki hafa náð kosningaaldri, og einnig einstaklinga sem ekki eiga lögheimili í sveitarfélagi.

Um 40. gr.

Í 40. gr. er almennt ákvæði, árétting á valdi sveitarstjórnarinnar. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakrar skýringar en er mikilvæg árétting um stöðu nefnda sveitarstjórnar gagnvart sveitarstjórninni, og árétting þeirrar mikilvægu reglu að hafi sveitarstjórnin sjálf ekki tekið ákvörðun um að fela nefnd fullnaðarafgreiðslu máls, eða ef slík regla er ekki lögbundin, þá er ákvörðun ekki bindandi fyrir sveitarfélagið fyrir en hún hefur verið formlega staðfest af hálfu sveitarstjórnarinnar.

Um 41. gr.

Í framkvæmd hefur það á stundum valdið nokkrum vanda hvernig eigi að tryggja að sveitarstjórn taki fullnægjandi og skýra afstöðu til málefna sem verið hafa til meðferðar hjá nefndum. Það er þó ákaflega mikilvægt, í ljósi þess umboðs sem sveitarstjórninni er falið af íbúum sveitarfélagsins, að farvegur mála sé skýr. Við hefur borið að framlagning á afgreiðslum einstakra nefnda fyrir sveitarstjórn sé ekki í nægilega formlegum farvegi. Af því skapast sú hættu að í gegnum fundi sveitarstjórna fari mál sem sveitarstjórnin er ekki nægilega upplýst um. Skilvirkni í fundum sveitarstjórna er mikilvæg, en hún má þó ekki ganga gegn grundvallarreglum í stjórnslurétti um að ákvarðanir séu teknar á grundvelli nægilegra upplýsinga og málefna sjónarmiða. Af þessari ástæðu er tekið fram í ákvæðinu að ef fundargerðir nefnda innihalda ályktanir eða tillögur sem þarfnast staðfestingar þá beri að taka þær fyrir sem sérstök mál og afgreiða með formlegum hætti. Ekki er því heimilt að taka fundargerð fyrir í heild sinni, til samþykktar eða synjunar, ef í henni er að finna tillögur eða mál sem þarfnast beinnar afgreiðslu sveitarstjórnar. Ef svo er skal bera upp hvert viðkomandi mál, og færa til bókar í fundargerð með þeim hætti. Sama regla gildir um meðferð byggðarráðs á fundargerðum nefnda, og meðferð sveitarstjórnar á fundargerðum byggðarráðs.

Um 42. gr.

Í 42. gr. frumvarpsins er lögð til sambærileg regla og nú er að finna í 44. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Tilgangur reglunnar er að taka af vafa um heimildir sveitarstjórna til að fela fastanefndum og einstökum starfsmönnum sveitarfélags fullnaðarákvörðun mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins enda leiði slíkt til hagræðingar, skilvirkni og hraðari málsmeðferðar. Skilyrði eru að kveðið verði á um slíkt fyrirkomulag í samþykktum sveitarstjórnar, að mál varði ekki verulega fjárhag sveitarfélagsins og að ákvæði laga eða eðli máls mæli ekki sérstaklega gegn þeirri ákvörðun.

Ekki er talið rétt að valdframsal skv. ákvæðinu taki til annarra en nefndra aðila. Mikilvægt er að festa sé í framkvæmd stjórnslu sveitarfélaganna. Eins og er að gildandi lögum er gert ráð fyrir því að valdframsal hafi það að markmiði að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð. Ef mál varðar ekki verulega fjárhag sveitarfélagsins er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að framsal sé heimilt nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Vald til fullnaðarafgreiðslu máls getur því aldrei falið í sér vald til töku ákvörðunar sem gengur gegn fjárhagsáætlun eða öðrum almennum og bindandi reglum eða áætlunum sem sveitarstjórn hefur sett.

Þar sem gera verður ráð fyrir því að ekki geti ávallt verið samstaða um afgreiðslu máls er gerður sá fyrirvari í 4. mgr. að þriðjungur fulltrúa í viðkomandi nefnd eða starfsmaður sem fengið hefur framselt vald skv. ákvæðinu geti krafist þess að sveitarstjórn, byggðarráð eða viðkomandi nefnd taki ákvörðun í máli, í samræmi við samþykktir sveitarfélags. Þessari heimild getur embættismaður sveitarfélags t.d. beitt ef fyrirsjáanlegt er að ágreiningur muni

verða um niðurstöðu hans, en við þær aðstæður má ætla að markmið valdframsalsins, þ.e. að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð, muni ekki ná tilgangi sínum.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að sveitarstjórn, byggðarráð eða viðkomandi nefnd skuli hafa eftirlit með afgreiðslu mála og kalla eftir reglulegum skýrslum um ákvarðanir sem teknar eru af starfsmönnum sveitarfélaga sem falla undir ákvæðið. Ekki þykir tilefni til að kveða á um sambærilegt eftirlit varðandi fullnaðarafgreiðslur nefnda, sbr. 1. mgr., enda fær byggðarráð og/eða sveitarstjórn ávallt fundargerðir nefnda til kynningar eða staðfestingar.

Í 4. mgr. ákvæðisins er gengið út frá því sem meginreglu að ákvarðanir sem teknar eru af nefndum eða starfsmönnum sveitarfélags sæti ekki eiginlegu málskoti innan stjórnsýslu sveitarfélagsins heldur geti aðili máls átt rétt á endurupptöku ákvörðunar, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, eða á grundvelli ólögfesta reglna um endurupptöku sé ekki um stjórnsýslumál að ræða. Af þessari ástæðu er mælt fyrir um að sveitarstjórn skuli í samþykkt sveitarfélagsins kveða á um það hvernig fara skuli með endurupptöku mála sem hljóta afgreiðslu skv. 1. og 2. mgr. Hér er ekki um að ræða að sveitarstjórn þurfi að mæla fyrir um rétt til endurupptöku, hann ræðst af stjórnsýslulögum eða óskráðum reglum. Hins vegar er ætlast til að sveitarstjórn mæli fyrir um málsmeðferð þegar beiðni um endurupptöku er lögð fram, f.o.f. um það hver eigi að afgreiða endurupptökubeiðnina.

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins skal sveitarstjórn senda félagsmálaráðuneytinu samþykktir sínar um stjórn sveitarfélagsins og fundarsköp sveitarstjórnar til staðfestingar. Ákvarðanir sveitarstjórna um valdframsal verða því að hljóta samþykki ráðuneytisins áður en þær geta öðlast gildi.

Um 43. gr.

Í 43. gr. er mælt fyrir um þá meginreglu að kosningar í nefndir sem sveitarstjórn á aðild að skuli vera leynilegar og bundnar hlutfallskosningar ef þess er óskað. Í því felst að hver og einn sveitarstjórnarmanna getur lagt fram slíka ósk, og skal þá orðið við henni. Mikilvægt er að hafa í huga að þetta er sú meginskipan, meginregla, sem gildir um kosningar í nefndir, þrátt fyrir að almennt sé framkvæmdin sú að hlutfallskosning fer ekki fram þegar skipað er í nefndir, heldur er byggt á samkomulagi stjórn málafla í sveitarstjórn um röðun á lista, sem þá tekur tillit til pólitískra hlutfalla. Nánari reglur um það hvernig hlutfallskosning fer fram er að finna í 44. og 45. gr.

Í 2. og 3. mgr. er að finna reglur um kjörgengi í nefndir, ráð og stjórnir sveitarstjórna. Þarfnast þau ákvæði ekki sérstakra skýringa.

Um 44. gr.

Í 44. gr. er mælt nánar fyrir um það hvernig skal leggja fram lista þegar kosið er bundinni hlutfallskosningu í nefndir. Í fyrsta og þriðja tölulið ákvæðisins er mælt fyrir um það að leggja skal fram lista með skriflegum hætti. Nafn hvers sveitarstjórnarmanns getur aðeins verið á einum lista. Ef gerð er tillaga um fulltrúa sem ekki er skylt að taka kjöri í nefnd, þ.e. ekki telst aðalmaður eða varamaður í sveitarstjórn, skal samþykki hans liggja fyrir tilnefningunni. Ekki er sérstaklega mælt fyrir um form slíks samþykkis. Almennt ætti að nægja að sá sem leggur fram lista staðfesti að slíkt samþykki liggi fyrir.

Meginþýðing ákvæðisins birtist í 2. tölul. ákvæðisins. Þar er að finna reglu sem mælir fyrir um hvernig gætt skal að kynjahlutföllum á listum. Ekki er gerð krafa um röð kynjanna á lista. Hvernig síðan fer að endingu um þá sem hljóta kjör og hvernig kynin raðast á lista ræðst af reglu í 4. tölul. 45. gr. Í niðurlagi 3. tölul. er þó gerður sá fyrirvari að reglan um ákveðið hlutfall kynja á ekki við í tveimur tilvikum. Annars vegar þegar aðeins eru kjörgengir í nefnd aðal- og varamenn í sveitarstjórn. Að gildandi lögum, og samkvæmt frumvarpi þessu, myndi þetta aðeins eiga við um byggðarráð. Ástæðan fyrir þessu er sú að vegna 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og þeirrar grunnreglu sem býr að baki henni um lýðræðislegt kjör

sveitarstjórnar, verður ekki fullyrt að kynjahlutföll í sveitarstjórn séu slík að hægt sé að fullnægja kröfum um kynjakvóta í slíka nefnd. Þá byggir frumvarpið einnig á ákveðinni málamiðlun sjónarmiða um mikilvægi þess að tryggja jafnan aðgang kynjanna að nefndum annars vegar og sjónarmiða um pólitísk hlutföll hins vegar, þar á meðal að kosning í nefnd eins og byggðarráð endurspegli pólitískan styrkleika eða röðun einstakra fulltrúa í sveitarstjórninni eins og hann birtist í niðurstöðum kosninga til sveitarstjórnar. Hins vegar er gerð undantekning frá reglunni þegar í sérlægum koma fram kröfur um kjörgengi í nefnd sem leiða til þess að ekki er fært að fullnægja kröfum um kynjahlutföll. Þetta getur átt við í minni sveitarfélögum þar sem tryggja verður ákveðna þekkingu eða aðra eiginleika einstaklinga sem kjósa á í nefndir.

Um 45. gr.

Í 45. gr. er nánar mælt fyrir um það hvernig sætum í nefndir skal útdeilt á grundvelli kosningar sem fram fer um þá lista sem tillaga hefur borist um. Í 1., 2. og 3. tölul. er í raun um að ræða lýsingu hinnar svonefndu D'Honts reglu – sem ekki þarfnast hér sérstakrar skýringar. Í 4. tölul. er hins vegar að finna reglu sem ætlað er að tryggja ákveðin kynjahlutföll í nefndir sem falla undir 2. tölul. 44. gr. Segir í 4. tölul. að ef í ljós kemur, eftir að sætum í nefnd hefur verið úthlutað til þeirra lista sem kosið var á milli, og annað kynið hefur ekki fengið kosna í nefnd svo marga fulltrúa af hverjum lista sem krafist er í 2. tölul. 44. gr. skal færa einstaklinga af því kyni sem fulltrúa vantar svo langt upp listann sem þarf þannig að tilskilið hlutfall náist.

Sama árangri mætti eftir atvikum ná með því að gera kröfu um að listar, þegar þeir eru fram lagðir, séu fléttulistar. Hér er ofangreind aðferð hins vegar lögð til sem mótvægi við það inngríp í pólitíska niðurstöðu kosningar sem kynjakvótar eru. Sem dæmi gæti niðurstaðan því orðið sú, hafi tiltekinn listi fengið fjóra fulltrúa kosna í nefnd, og þeir eru allir konur, að tveir karlar sem eru neðar á lista verði færðir upp í þriðja og fjórða sæti. Ef stuðst hefði verið við hefðbundinn fléttulista hefðu karlarnir setið í öðru og fjórða sæti. Betra samræmi næst því milli sjónarmiða um kynjakvóta og pólitískra sjónarmiða og valdahlutfalla með þessari reglu en kynjakvótareglunni, þó í reynd sé hér fremur um að ræða áherslumun en mikilvægt frávík.

Í 2. mgr. 45. gr. kemur fram að ef ekki er kosið hlutfallskosningu í nefndir, heldur byggt á samstarfi flokka um skipun, þá skal gæta þess að kynjahlutföll í nefndina í heild fullnægi kröfum skv. 2. tölul. 44. gr. Ef ekki næst samstaða ræður meginreglan, og skal þá fara fram hlutfallskosning skv. áður lýstum reglum.

Um 46. gr.

Í 46. gr. er fjallað um fundarsköp nefnda. Er þar í fyrsta lagi áréttuð sú grundvallarregla að nefnd er ekki starfhæf nema á fundi. Hins vegar er sú undantekning gerð að leyft er að nefndir haldi fundi með fjarfundabúnaði. Í því felst að ekki þurfa allir nefndarmenn að vera staddir á sama stað. Slík heimild hefur ekki verið í lögum fram að þessu, og nefndum því strangt til tekið óheimilt að halda fundi með slíkum hætti.

Í 2. mgr. eru settar ákveðnar grundvallarreglur um notkun fjarfundarbúnaðar. Segir þar að um notkun slíks búnaðar skuli mæla í samþykktum um stjórn og fundarsköp, tryggja skuli jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku í fundi og afgreiðslu mála og tryggja skal öryggi samskiptanna. Eftir atvikum gæti nefnd skipulagt fundi sína þannig að um mikilvæg trúnaðarmál yrði ekki fjallað á fjarfundum, þ.e. ef ekki reynist unnt að tryggja viðhlítandi öryggi, heldur t.d. á öðrum hverjum fundi, þar sem nefndin myndi öll mæta til fundar. Ákvæðið er tæknilega hlutlaust. Í ljósi mismunandi úrlausna sem hægt er að styðjast við, og þróunar í tæknimálum, er ekki talið rétt að hafa í sveitarstjórnarlögum lýsingar á sérstökum tæknilegum kröfum til þess búnaðar sem notaður er í þessu sambandi.

Að öðru leyti skal mæla fyrir um fundarsköp nefnda, fundargerðir og annað í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Slíkar reglur mega þó vitaskuld ekki ganga gegn

grundvallarreglum um fundarsköp, þ.á.m. um réttindi einstakra nefndarmanna til að taka þátt í fundarstörfum, fá upplýsingar um mál o.s.frv.

Um 47. gr.

Í 47. og 48. gr. er fjallað um varamenn í nefndir og innköllun varamanna í nefndir. Sambærileg ákvæði hvað varðar sveitarstjórn er að finna í 21. og 31. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 47. gr. kemur fram sú meginregla að varamenn skuli taka sæti í nefndum í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Í 2. mgr. kemur þó fram að þegar kosið er til nefndar hlutbundinni listakosningu, eða listi hefur verið sjálfkjörinn, þá taki varamenn af sama lista og sá aðalmaður sem hefur forföll sæti í nefnd, í þeirri röð sem þeir voru kjörnir, að teknu tilliti til endurröðunar skv. 4. tölul. 1. mgr. 45. gr. Varamaður kemur því af sama lista og hinn forfallaði aðalmaður. Röð varamann fer eftir því hvar á listanum þeir voru sem boðinn var fram þegar kjörið var í nefndina, en þó að því gættu að ef kynjahlutföll eru með þeim hætti að skilyrðum 4. tölul. 45. gr. er ekki fullnægt þá þarf að færa næsta einstaking af því kyni sem hallar á upp listann svo langt sem þörf er á. Af þessu getur því leitt frávik frá röð varamanna.

Í 2. mgr. er fjallað um möguleika tveggja eða fleiri flokka eða framboðslista til sveitarstjórnar til að leggja í sameiningu fram lista til nefndar. Í framkvæmd getur þessi möguleiki leitt til aukins fulltrúafjölda þessara flokka í nefndum (ef litið er til heildarfjölda sæta í öllum nefndum og ráðum) en þeir hefðu haft samanlagt hefðu þeir hver lagt fram sinn lista. Þetta getur sérstaklega átt við um samstarf minni framboða við nefndakosningar. Óþarft er talið að leggja stein í götu slíkrar framkvæmdar, ef vilji er fyrir henni. Því er í ákvæðinu lagt til að ef listi í nefnd er borinn fram af tveimur flokkum þá geti þeir flokkar í sveitarstjórninni komið sér saman um mismunandi röð varamanna eftir því hvaða aðalmaður hefur forfallast. Þessi regla ryður hins vegar ekki brott skilyrðinu sem fram kemur í niðurlagi 1. mgr., um að varamenn taki sæti í þeirri röð sem ákveðin hefur verið fyrirfram, að teknu tilliti til endurröðunar vegna kyns.

Í 3. mgr. er mælt svo fyrir að yfirlýsingu um samstarf skuli leggja fram á fyrsta sveitarstjórnarfundum eftir að nefndarkosning fór fram. Mikilvægt er að þetta sé gert án tafar, og er þessi regla því sett. Hún er fortakslaus. Æskilegt væri auðvitað að viðkomandi stjórnsmálaflokkar legðu fram slíka yfirlýsingu strax við kosningu í nefndir. Annað kann að leiða til eftirfarandi átaka um innköllun varamanna, og þar með til endurkosningar í viðkomandi nefnd að lokum. Hér þykir hins vegar ekki ástæða til að ganga svo langt að gera í lögum kröfu um að slík yfirlýsing sé lögð fram svo snemma.

Sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir þeim möguleika að endurskipað sé í nefndir innan kjörtímabils. Með hliðsjón af því er í 3. mgr. mælt svo fyrir að yfirlýsing um breytta röð á innköllun varamanna gildi til loka kjörtímabils, eða þar til kjörið er í nefnd að nýju. Viðkomandi stjórnsmálaflokkar eru því bundnir af yfirlýsingu um innköllun varamanna allt þar til sú nefnd sem þeir sammæltust um samstarf um kosningu til missir umboð sitt og ný er kjörin, hvort sem það er vegna kosningar nýrrar sveitarstjórnar eða vegna endurskipunar á nefnd innan kjörtímabils.

Um 48. gr.

Samkvæmt 48. gr. gilda sömu reglur um innköllun varamanna í nefndir og varamenn í sveitarstjórnir, eftir því sem við getur átt. Í því felst fyrst og fremst að kröfur um lögmæt forföll eru þær sömu hvað varðar sveitarstjórnarmenn og nefndarmenn. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 49. gr.

Á aðal- og varamönnum í sveitarstjórnnum hvílir sú skylda að sinna þeim störfum sem þeir eru kjörnir til. Frá því er hægt að veita undanþágur vegna óhæfilegs álags viðkomandi,

sbr. 2. mgr. 30. gr. frumvarpsins. Sambærileg skylda hvílir hins vegar ekki á öðrum sem kjörnir eru til starfa fyrir sveitarstjórn. Slíkum fulltrúum er því heimilt að segja af sér nefndarsetu hvenær sem er á kjörtímabili. Ákvæði 1. mgr. 49. gr. er ætlað að áréttu þessa stöðu og þannig að vera til leiðbeiningar um skyldur þeirra sem kjörnir eru í nefndir.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um rétt sveitarstjórnar til að endurskipa í nefndir innan kjörtímabils. Umdeilanlegt er hvort slíkur möguleiki eigi að vera til staðar, enda er virðist hann almennt nýttur þegar meirihlutaskipti verða í sveitarstjórn eða fulltrúar í sveitarstjórn eru ekki sáttir við störf tiltekinna fulltrúa í nefndum sveitarstjórnar. Heimild til endurskipunar getur þannig í reynd falið í sér visst inngríp í þann rétt einstakra sveitarstjórnarmanna að fylgja einvörðungu sannfæringu sinni og lögum við töku ákvarðana. Af tilliti til mikilvægis þess að framkvæmd sveitarstjórnarmála sé hnökralaus, og ekki myndist óþarfa togstreita milli nefnda sveitarstjórnar og sveitarstjórnarinnar sjálfrar hefur hins vegar verið talið rétt að hafa þennan möguleika í lögum. Hér er ekki gerð tillaga um breytingu í því efni.

Samkvæmt 2. mgr. 49. gr. getur sveitarstjórn ákveðið að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum, sé ekki um það ágreiningur innan sveitarstjórnarinnar eða ef málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, s.s. ef nefndarmaður án lögmætra forfalla mætir ekki á fundi eða brýtur gegn þagnarskyldu. Ágreining um slíka ákvörðun má bera undir ráðuneytið samkvæmt viðeigandi reglum.

Ef ekki er samstaða um endurskipun nefndar getur hver og einn sveitarstjórnarmaður krafist endurskipunar. Sveitarstjórn ber þá að verða við slíkri kröfu, nema hún sé bersýnilega tilefnislaus. Slíkt skilyrði kemur í veg fyrir misnotkun á endurskipunarheimildinni. Ákvörðun sveitarstjórnar um að hafna endurskipun gæti viðkomandi sveitarstjórnarmaður borið undir ráðuneytið samkvæmt reglum þar um. Þessi regla tryggir möguleika minnihlutans til að hafa áhrif á það hvaða fulltrúar á hans vegum sitja í sveitarstjórn til jafns við meirihlutann. Þar sem ráð er fyrir gert að kosning vegna endurskipunar fari fram samkvæmt reglunni í 1. mgr. 46. gr. er ekki hætt á að valdahlutföll raskist innan nefnda þrátt fyrir slíka kröfu.

Í raun má þó gera ráð fyrir, og það sýnir reynslan af framkvæmd sambærilegs ákvæðis í 42. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, sbr. lög nr. 74/2003, að ólíklegt sé að til slíkra kosninga komi. Í ljósi þess að minnhlutinn getur ávallt krafist kosninga, og þar með skipt út sínum fulltrúum, má gera ráð fyrir að almennt muni aðrir í sveitarstjórn fallast á slíkar tillögur. Ef enginn ágreiningur er innan sveitarstjórnar um fulltrúaskiptin þarf ekki að fara fram ný kosning um alla fulltrúana í viðkomandi nefnd. Jafnframt tryggir þessi regla óbreytta stöðu í þeim tilvikum þegar tveir eða fleiri framboðslistar hafa gert með sér samkomulag um tilnefningu í nefndir. Gera má ráð fyrir að sá listi sem „átt“ hefur tiltekinn fulltrúa í nefnd muni fá að halda honum, því ef sá listi sem samkomulag var gert við um tilnefningu neitar að samþykka nýjan fulltrúa frá samstarfslista geta fulltrúar hvors aðila sem er farið fram á endurkjör í allar nefndir. Yfirvofandi hótun um endurkjör í allar nefndir leiðir því til þess að samkomulag næst, ef á annað borð er vilji til að halda áfram samstarfi um tilnefningar í nefndir.

Vegna þess liðar er lýtur að útskiptingu nefndarfulltrúa á grundvelli þess að málefnalegar ástæður séu fyrir að víkja honum úr nefnd verður að telja eðlilegt að fram fari kosning í alla nefndina að nýju, enda sé þá ekki samstaða um breytinguna.

Við útskiptingu fulltrúa í nefndir verður sveitarstjórn að hafa í huga reglur 2. tölul. 44. gr. og 4. tölul. 45. gr. Þessi regla veitir ekki heimild til frávika frá þeim kynjahlutföllum í nefndir sem þar eru gerðar kröfur um.

Um 50. gr.

Ákvæði 50. gr. er nýmæli. Hér er kveðið á um að hafi verið kjörið til sveitarstjórnar bundinni hlutfallskosningu og einhver framboðsaðili sem fulltrúa á í sveitarstjórn nær ekki kjöri í fastanefnd, sem falið hefur verið vald til töku fullnaðarákvarðana, þá skuli þessum

fulltrúum heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til þátttöku í fundum nefndarinnar. Vegna sérstaks eðlis þeirra mála sem fjallað er um í barnaverndarnefndum og félagsmálanefndum er þó ekki talið rétt að opna á þátttöku fleiri aðila í fundum þeirra nefnda en leiðir af lögum um viðkomandi nefndir.

Rétturinn til að tilnefna áheyrnarfulltrúa skv. 1. mgr. 50. gr. er þeirra framboða sem buðu fram í sveitarstjórn. Miða skal við þá lista sem voru í kjöri til sveitarstjórnar. Hér er því ekki um að ræða rétt einstakra sveitarstjórnarmanna, t.d. ef þeir síðar á kjörtímabili segja sig úr þeim stjórnsmálaflökki sem þeir tilheyrðu þegar kosning í sveitarstjórn fór fram. Sömu skilyrði gilda um áheyrnarfulltrúa og gilda um kjörgengi í nefndina. Í því felst t.a.m. að áheyrnarfulltrúi í byggðarráð verður að vera aðalmaður í sveitarstjórninni.

Rétt er að taka fram að sveitarstjórn er almennt heimilt að ákveða ríkari rétt fulltrúa í sveitarstjórn til að tilnefna áheyrnarfulltrúa, t.d. í nefndum sem ekki hafa fengið framselt fullnaðarákvörðunarvald í málum. Þá kunna sérákvæði laga að leiða til þess að aðrir aðilar, s.s. félög starfsmanna, eigi rétt á að tilnefna áheyrnarfulltrúa í nefndir.

Áheyrnarfulltrúar hafa ekki áhrif á kynjakvóta skv. 2. tölul. 44. gr. og 4. tölul. 45. gr.

Um 51. gr.

Í 51. gr. er mælt fyrir um skyldu sveitarstjórnar til að ákveða kjörnum fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags hæfilega þóknun fyrir störf sín. Nánari ákvörðun um réttindi nefndarfulltrúa að þessu leyti tekur sveitarstjórnin með setningu almennra reglna.

Sveitarstjórn er jafnframt heimilt að ákveða að greiða áheyrnarfulltrúum þóknun fyrir þátttöku í nefndarstörfum. Hér er um heimild sveitarstjórnar að ræða, en ekki skyldu. Þá verður einnig að telja að sveitarstjórn sé heimilt að kveða á um mismunandi réttindi áheyrnarfulltrúa til þóknunar eftir því hvort um er að ræða áheyrnarfulltrúa sem skipaður er skv. lögbundinni heimild 1. mgr. 50. gr., áheyrnarfulltrúa sem skipaður er samkvæmt sérstakri heimild sveitarstjórnar umfram þá skyldu, eða áheyrnarfulltrúa sem skipaður er af utanaðkomandi aðilum á grundvelli sérlaga.

Um 52. gr.

Af ákvæði 52. gr. leiðir að um réttindi og skyldur fulltrúa í nefndum eiga, eftir því sem við getur átt, einnig ákvæði laganna um réttindi og skyldur sveitarstjórnarfulltrúa. Nefndarfulltrúar eiga því rétt á aðgangi að gögnum og upplýsingum úr stjórnsýslu sveitarfélags, en þó einvörðungu að því leyti sem við getur átt vegna þeirra starfa sem viðkomandi nefnd hefur með höndum. Þagnarskylda hvílir einnig á nefndarmönnum með sama hætti og fulltrúum í sveitarstjórninni.

Um 53. gr.

Sveitarstjórn kys fulltrúa í nefndir og ráð sem sveitarfélagið á aðild að, t.d. stjórnir félaga sem sveitarfélag á aðild að, eða fulltrúa á aðalfundi slíkra félaga svo dæmi sé tekið. Tekið er fram að ákvæði kaflans eigi við um slíka fulltrúa, eftir því sem við getur átt. Það getur hins vegar verið að þær sérstöku reglur sem gilda um viðkomandi nefnd, ráð eða stjórn leiði til frávika frá ákvæðum kaflans. Þannig geta t.a.m. reglur um að fulltrúar í stjórn félags séu valdir á aðalfundi félags leitt til þess að aðrar reglur eigi við um skipun fulltrúa í slíkar stjórnir og jafnframt um lausn þeirra frá störfum.

Sveitarfélag kunna að eiga aðild að félögum sem sinna verkefnum sem ekki væru að öðru jöfnu hefðbundin verkefni sveitarfélags. Vera kann að sveitarfélag eigi til að mynda hlut í hlutafélagi og rétt til að tilnefna fulltrúa í stjórn á grundvelli þess hlutar. Ef hlutafélagið sinnir verkefnum sem ekki eru verkefni sem sveitarfélagi væri sjálfu heimilt að taka upp getur sveitarstjórnin heldur ekki gefið viðkomandi stjórnarmanni fyrirmæli um framkvæmd slíkra

verkefna. Ef slíkt væri heimilt væri sveitarstjórnin óbeint orðin þátttakandi í rækslu verkefnis sem að lögum fellur ekki undir hlutverk þess. Þá kann að vera að reglur þeirra laga sem gilda um viðkomandi rekstur eða verkefni, leiði til þeirrar niðurstöðu að sveitarstjórn sé óheimilt að gefa slík fyrirmæli. Hér verður t.d. að hafa í huga trúnaðarskyldu stjórnarmanna í hlutafélögum gagnvart öðrum hluthöfum og svo hlutafélaginu sjálfu. Að því leyti sem hagsmunir hlutafélagsins annars vegar og sveitarfélagsins hins vegar kunna að skarast geta lögbundnar skyldur stjórnarmanns í hlutafélagi leitt til þess að hann verði að taka aðra hagsmuni en hagsmuni sveitarfélagsins framyfir. Í slíku tilviki væri sveitarstjórn óheimilt að gefa honum bein fyrirmæli eða tilmæli um það hvernig hann hagaði störfum sínum.

Um VI. kafla

Í VI. kafla frumvarpsins er fjallað um stöðu framkvæmdarstjóra sveitarfélags. Þar er einnig að finna örfá almenn ákvæði um annað starfslíð sveitarfélaga. Ákvæði kaflans taka mið af ákvæðum gildandi laga. Tvö atriði eru þó frábrugðin. Í fyrsta lagi eru felld brott ákvæði sem lúta að hlutverki oddvita, verði framkvæmdastjóri ekki ráðinn. Þess í stað er gert ráð fyrir að öll sveitarfélög skuli ráða framkvæmdastjóra. Hér er þó ekki um neina grundvallarbreytingu að ræða, sveitarstjórn getur eftir sem áður ákveðið að ráða oddvita í hlutastarf við framkvæmdastjórn sveitarfélags, ef svo ber undir. Í öðru lagi er nánar mælt fyrir um ráðningu framkvæmdarstjóra og rétt hans til launa að starfi loknu.

Um 54. gr.

Samkvæmt 54. gr. skal sveitarstjórn ráða framkvæmdastjóra. Framkvæmdarstjóri fer ekki með stjórn sveitarfélagsins. Það er hlutverk sveitarstjórnarinnar. Engu að síður er ljóst að starf framkvæmdarstjóra er mjög mikilvægt. Hann er æðsti yfirmaður annars starfslíðs sveitarfélagsins og skal sjá um framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnarinnar og jafnframt um verkefni sveitarfélagsins, að því leyti sem öðrum hefur ekki verið fengið það hlutverk. Starf framkvæmdarstjórans telst vera pólitískt trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn. Því er það meginregla að ráðningartími hans er sá sami og kjörtími sveitarstjórnarinnar. Af því leiðir einnig að ákvörðun um ráðningu framkvæmdarstjóra er heimilt að byggja á pólitískum sjónarmiðum, ólíkt því sem almennt á við um ráðningu í opinber störf.

Rétt er að taka fram að framkvæmdarstjóri getur eðli máls samkvæmt ekki aðeins verið framkvæmdastjóri meirihluta sveitarstjórnar. Það er sveitarstjórnin í heild sem fer með stjórn sveitarfélagsins á hverjum tíma, og hver og einn sveitarstjórnarmaður á sama rétt ber sömu skyldu vegna setu sinnar í sveitarstjórn. Framkvæmdarstjóri þarf því að vera framkvæmdarstjóri sveitarstjórnarinnar allrar, en ekki aðeins pólitísks meirihluta hverju sinni.

Ráðningarsamningur við framkvæmdarstjóra skal vera skriflegur. Sé ekki um annað samið er ráðningartími hans sá sami og kjörtími sveitarstjórnar. Það verður þó að telja eðlilegt, ekki síst í ljósi þess að pólitískar forsendur fyrir ráðningu geta brugðist, að samið væri um tiltekinn uppsagnarfrest framkvæmdarstjóra innan kjörtímabils. Í 3. mgr. er tekið fram að heimilt sé að semja um að uppsagnarfrestur sé allt að sex mánuðir af beggja hálfu. Heimilt er að hafa frestinn styttri, en ekki lengri. Þá er heimilt að ákveða í ráðningarsamningi að framkvæmdarstjóri eigi rétt til biðlauna eftir að körtímabili lýkur, sé hann ekki endurráðinn. Biðlaun verða mest greidd í sex mánuði, en sé ekki samið um slíkt lýkur öllum greiðslum til framkvæmdarstjóra um leið og kjörtímabili lýkur.

Í 4. mgr. er mikilvægt nýmæli, sem gerir ráð fyrir því, að ef fyrrverandi framkvæmdarstjóri tekur við nýju starfi á meðan hann nýtur biðlauna lækka biðlaun sem samsvarar launum fyrir hið nýja starf.

Um 55. gr.

Framkvæmdarstjórinn er æðsti yfirmaður annars starfslíðs. Það er hans meginhlutverk. Hann á einnig að sjá um að dagleg stjórnarsýsla sé í samræmi við lög, samþykktir og ákvarðanir sveitarstjórnar, og að mál séu undirbúin með viðunandi hætti fyrir fundi nefnda og sveitarstjórnar. Framkvæmdarstjórinn er eðli máls samkvæmt ekki sá sem stjórnar sveitarfélagi, en hlutverk hans getur engu að síður verið ákaflega mikilvægt. Það leiðir af stöðu framkvæmdastjórans sem yfirmanns annars starfslíðs, og einnig þess hlutverks sem honum er falið t.a.m. vegna undirbúnings funda sveitarstjórnarinnar, að á honum hvílir sú skylda að sjá til þess að stjórnskipulag sveitarfélagsins sé skilvirkt og starfslíð nægilega hæft og upplýst til þess að stjórnarsýslan starfi lögum samkvæmt og sveitarstjórn geti tekið ákvarðanir sínar á upplýstum og faglegum grundvelli, innan þeirra ramma sem lög og samþykktir sveitarstjórnar setja honum.

Um 56. gr.

Samkvæmt 56. gr. er það sveitarstjórnin sem skal ráða starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi og veita þeim lausn frá störfum. Hér er aðeins um að ræða þá starfsmenn sveitarfélagsins sem raðast í æðstu stöður stjórnkerfisins, og almennt myndi í hverju sveitarfélagi aðeins vera um að ræða framkvæmdarstjórnanna og svo mjög fáa aðra lykilstjórnendur. Það er hins vegar misjafnt eftir stærð og stjórnskipulagi sveitarfélaganna hvaða aðilar teljast til æðstu stjórnenda. Í allra minnstu sveitarfélögunum gæti þannig verið að í þann flokk félli framkvæmdarstjórinn og skólastjóri grunnskólans, en ekki aðrir. Í lang flestum sveitarfélögum myndi þó skólastjóri grunnskóla ekki falla í flokk æðstu stjórnenda.

Til mótvægis við ofangreinda reglu er hægt að benda á það sjónarmið að það kunnir að vera mjög erfitt fyrir fjölskipað stjórnvald sem skipað er pólitískum fulltrúum, líkt og sveitarstjórnin er, að taka ákvörðun um ráðningu starfsmanna byggða á faglegum sjónarmiðum einvörðungu. Þetta á að vísu almennt ekki við um framkvæmdarstjórnann, enda má ráða hann á grundvelli pólitískra forsendna. Aðra stjórnendur sveitarfélagsins ber hins vegar að ráða á faglegum forsendum, og þeirra starfstími er ekki bundinn við tiltekinn pólitískan meirihluta í sveitarstjórn. Til mótvægis skal hins vegar bent á að sveitarstjórn þarf að taka fjölda ákvarðana sem óheimilt er að byggja á pólitískum sjónarmiðum. Starf einstakra sveitarstjórnarmanna er að þessu leyti tvískipt. Annars vegar felur það í sér möguleika til að vinna að framgangi tiltekinna pólitískra stefnumiða. Hins vegar felur það í sér þá ábyrgð og skyldu að útfæra og taka ákvarðanir um verkefni sem sveitarfélaginu hefur með lögum verið falið að sinna; m.ö.o. hefðbundna stjórnarsýslu. Sveitarstjórnir verða einfaldlega að vera tilbúnar að takast á við slík verkefni, auk þess að sinna pólitísku hlutverki sínu. Ákvörðun um ráðningu starfsfólks á faglegum grundvelli ætti þar ekki að vera vandasamari en ýmsar aðrar faglegar ákvarðanir á sviði stjórnarsýslu sem sveitarstjórn er falið að taka.

Um ráðningu annarra starfsmanna annast framkvæmdastjóri, enda hafi sveitarstjórnin ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélags eða með almennum fyrirmælum.

Um 57. gr.

Í sveitarstjórnarlögum, eða öðrum almennum lögum um sveitarstjórnarstigið, er ekki mælt fyrir um almenn réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga. Ráðast meginatriðin í starfssambandi sveitarfélaganna, sem vinnuveitenda, gagnvart starfsmönnum þeirra af ákvæðum í kjarasamningum og svo einstökum ráðningarsamningum. Sú þróun er ljós af lagasetningu undanfarinna ára að það er bæði vilji sveitarstjórnarmanna og samtaka starfsmanna þeirra að svo sé. Ekki verður annað séð en að Alþingi hafi í meginatriðum samþykkt þessa þróun. Það verður engu að síður að hafa í huga að sveitarfélögin eru opinberir aðilar. Þegar sveitarstjórn, framkvæmdarstjóri sveitarfélags, eða annar aðili á vegum sveitarstjórnar, tekur ákvörðun um ráðningu eða uppsögn starfsmanns sveitarfélags felst

almennt í slíkri ákvörðun beiting opinbers valds. Um slíkar ákvarðanir, sé um svonefnda opinbera starfsmenn að ræða, gilda ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993, svo dæmi sé tekið. Til að tryggja réttarstöðu aðila, hvort sem er sveitarfélagsins eða starfsmannsins, er því mikilvægt að minnsta kosti ákveðin lágmarksatriði um starfskyldur og/eða réttindi starfsmanna séu ákveðin í lögum. Hér er því lagt til að skýrlega sé kveðið á um að starfsmenn sveitarfélaga, og þeir sem sveitarfélög ráða til vinnu við tiltekin verkefni, beri almenna þagnarskyldu vegna atriða sem leynt eiga að fara samkvæmt lögum eða eðlis máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Um VII. kafla

Í VII. kafla er að finna reglur um fjármál sveitarfélaga. Þessi kafla er gerbreyttur frá þeim ákvæðum sem nú gilda um fjármál sveitarfélaga, þrátt fyrir að til hans sé horft um uppbyggingu og framsetningu á einstökum greinum frumvarpsins.

[...]

Um VIII. kafla

Í VIII. kafla er fjallað um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Ákvæði kaflans eru mikið breytt frá gildandi lögum. Einnig ber að hafa í huga samhengi ákvæða þessa kafla og svo ákvæða XI. kafla, um stjórnslueftirlit.

[...]

Um IX. kafla

Í IX. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði sem lúta að samráði og samstarfi ríkis og sveitarfélaganna, fyrst og fremst á sviði efnahagsmála. Eins og vikið hefur verið að hér að framan er mikilvægt að komið verði betra skipulagi á fjármál sveitarfélaga og eftirlit ríkisins með þeim þáttum í starfsemi þeirra. Með slíkum úrbótum er þó ekki nema hluti vandans leystur. Það er grundvallaratriði að hægt sé að líta á fjármál hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, sem eina heild, og að aðilar setji sér í sameiningu markmið og áætlanir um stjórn fjármála hins opinbera. Það er einnig lykilatriði að stjórnslan hafi þá burði að geta fyrirfram metið og kortlagt einstök viðfangsefni út frá fjárhagslegum áhrifum þeirra. Á grundvelli slíkra upplýsinga er framkvæmanlegt að setja fram áætlanir og reglur sem Alþingi getur staðfest og falið stjórnvöldum að vinna eftir. Ef stjórnsluna skortir burði í þetta mikilvæga verkefni er á hinn bóginn jafn víst að úrbætur um fjármálalega þætti nái ekki fram að ganga. Hér má til einföldunar orða það svo að ef ekki er hægt að gera marktækar áætlanir um fjármál hins opinbera, þar á meðal fjárhagsáætlanir einstakra sveitarfélaga, þá munu ítarlegar reglur um bann við hallarekstri, eða aðrar fjármálareglur í reynd hafa mjög litla þýðingu. Ef stjórnvöld ríkisins eru ekki tilbúin til að leggja haldbærar forsendur á borðið, sem hægt er að grundvalla fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga á, þá er um leið vandséð hvernig sú krafa verður lögð á sveitarfélögin að þau tryggi hallalausn rekstur um leið og þeim er ætlað að standa að tiltekinni lágmarksþjónustu við íbúa sína. Á sama hátt er það skilyrði þess að úrbætur um fjármál sveitarfélaganna gangi eftir að sveitarfélögin sjálf séu tilbúin í verkefnið, og þá bæði hvað varðar þeirra eigin rekstur og áætlanagerð en einnig hvað varðar áherslu á samráð við ríkið um efnahagsmál. Báðir aðilar þurfa að hafa til þess burði og þekkingu að leggja mat á kostnað við framkvæmd einstakra verkefna, fyrirfram. Slíkt kostar mikla sérþekkingu, vinnu og fjármuni. Í heildina má þó ætla að skynsamleg áætlanagerð og fjárhaldsstjórn muni spara fjármuni, bæði til skemmri og lengri tíma.

[...]

Um X. kafla

Í X. kafla frumvarpsins er fjallað um samvinnu sveitarfélaga. Þau ákvæði sem er að finna í kaflanum eru umtalsvert breytt frá þeim ákvæðum sem nú eru í gildi.

Hér á landi hefur lengi verið sterk hefð fyrir samstarfi sveitarfélaga, ekki síst frá þeim tíma að sýslunefndir voru lagðar niður. Samvinna sveitarfélaga hefur bæði kosti og galla. Samstarf sveitarfélaga hefur þá kosti að á grundvelli hennar geta sveitarfélögin leyst úr verkefnum á hagkvæmari hátt en annars væri. Sveitarfélögum kann jafnvel að vera bein nauðsyn á samstarfi, t.d. vegna smæðar. Smæð sveitarfélaga er þó langt í frá ávallt ástæðan fyrir því að þau telja eðlilegt og hagkvæmt að reka tiltekna þjónustu eða verkefni í samstarfi við önnur sveitarfélög. Hér má t.d. nefna samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur á brunavörnum og almenningssamgöngum. Með samvinnu eða samstarfi er þannig betur hægt að stuðla að almannahag en ef sveitarfélög skipuleggja þjónustu sína og verkefni alfarið á staðbundnum forsendum. Samstarf, eða samvinna, hefur hins vegar almennt þann galla að á grundvelli hennar kann framkvæmd verkefnis að vera tekin úr höndum hinna kjörnu fulltrúa í sveitarstjórnnum, og færð öðrum aðilum.

Verkefni sveitarfélaga eru ákaflega fjölbreytt. Sveitarfélögin sjálf eru einnig mjög fjölbreytt að gerð og stærð. Stækkun sveitarfélaga, eða sameiningar, minnkar ekki þörf sveitarfélaganna fyrir samstarf. Þörfin að því leyti ræðst fremur af verkefnum sem sveitarfélagunum eru falin. Dæmi um málaflokk sem gæti jafnvel orðið tiltölulega stórum sveitarfélögum mjög erfiður eru málefni fatlaðra. Þegar litið er til þeirra möguleika til hagræðingar sem geta falist í samstarfi sveitarfélaga virðist ljóst að enn um sinn sé mikil þörf á því að sveitarfélögin hafi heimildir til samvinnu.

Ákvæði X. kafla frumvarpsins lúta öll að frjálsri samvinnu sveitarfélaga. Ekki er hér gert ráð fyrir almennum ákvæðum um skyldubundna samvinnu. Um skyldu sveitarfélaga til samstarfs kann hins vegar að vera fjallað í sérlögum, og að því leyti sem ákvæði sérlaga leiða ekki til annars er hér gengið út frá því að samstarfsheimildir eða önnur ákvæði um samstarf í sérlögum verði túlkuð til samræmis við lög þessi.

Meginbreytingar þær sem hér eru lagðar til um samvinnu sveitarfélaga frá því sem kveðið er á um í gildandi lögum eru þrjúþættar. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir mun skýrari reglum um form samvinnu í þeim tilvikum þegar hún felur í sér framsal valds til töku stjórnvaldsáskvarðana í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í reynd virðast sveitarfélögin hafa fellt slíka samvinnu í margvíslegt form, án skýrra heimilda í þeim efnum og úr því er mikilvægt að bæta. Gert er ráð fyrir að slík samvinna geti í grundvallaratriðum aðeins byggst á byggðasamlagsforminu annars vegar og því að eitt sveitarfélag taki að sér stjórnsýslu fyrir önnur sveitarfélög hins vegar. Nánari ákvæði um skilyrði fyrir slíkri samvinnu er að finna í ákvæðum kaflans. Í öðru lagi ber að hafa í huga að það er meginbreyting á heimildum sveitarfélaga til samvinnu að hér er gert ráð fyrir að eitt sveitarfélag geti tekið að sér að rækja tiltekin verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög. Í þriðja lagi er það mikilvæg breyting að gert er ráð fyrir að ákvæði um héraðsnefndir verði felld úr lögum. Með lögum nr. 45/1998 voru héraðsnefndir felldar í flokk frjálsrar samvinnu. Í því ljósi hafa stjórnvöld litið svo á að sveitarfélögum sé ekki skylt að eiga aðild að héraðsnefndum. Engu að síður eru í ákveðnum lögum að finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að héraðsnefndir skuli vera til, s.s. ákvæði í lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. Í því felast tiltölulega augljósir meinbugir á lögum ef sveitarstjórnarlög ganga út frá því að aðild að héraðsnefndum sé ekki lögskyld, en sérlög gera slíkar kröfur. Hér er lögð til sú lausn að héraðsnefndir verði felldar brott úr lögum, en sveitarfélögin geta sjálf tekið yfir þau verkefni sem héraðsnefndum er í sérlögum ætlað að sinna. Sé þörf á samvinnu er þá viðkomandi sveitarfélögum í lófa lagið að stofna um þau byggðasamlög.

Um 101. gr.

Í 101. gr. felst sú meginregla að sveitarfélögum er frjálst að hafa samvinnu sín á milli um framkvæmd afmarkaðra verkefna. Augljóst er að ekki er gert ráð fyrir að samvinna feli í sér samvinnu um heildarrekstur sveitarfélaga, eða samrekstur þeirra að mjög stórum hluta, enda má telja að sé sveitarfélagi þörf á samvinnu í slíkum mæli þá sé að sama skapi brostinn forsenda fyrir tilvist sveitarfélagsins sem sjálfstæðs stjórnvalds. Þær mikilvægu takmarkanir eru settar á heimildir til samvinnu að ef sveitarstjórn væri óheimilt að framselja frá sér tiltekið hlutverk á grundvelli heimildar til að framselja vald innan sveitarfélagsins, þá er einnig óheimilt að framselja slíkt vald til aðila utan sveitarfélagsins.

Samkvæmt 2. mgr. skal samvinna ávallt grundvallast á samningi, sem öðlast fyrst gildi við staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna. Ef ríkari kröfur eru gerðar til forms samvinnunnar í ákveðnum tilvikum þá ganga þær kröfur fram, sbr. t.a.m. þær kröfur sem leiða af 102. gr. frumvarpsins. Í samningi um samvinnu skal a.m.k. taka ákvörðun um form samvinni, ákvörðunartöku, slit samvinnu og fjárhagsleg atriði. Gríðarlega mikilvægt er að vel sé frá þessum atriðum gengið, m.a. af tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarmanna og skyldu þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á upplýstum grunni og af tilliti til reglna um fjármál sveitarfélaga.

Í 3. mgr. kemur fram að ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi samstarfs sveitarfélaga eru ekki kærnanlegar til sveitarfélaganna sem eiga aðild að samstarfinu. Almennt ber að líta svo á að hafi sveitarstjórnir ákveðið að færa rækslu tiltekins verkefnis í ákveðið samstarfsform, þá er það samstarfið sem lýtur hefðbundnu eftirliti. Ákvarðanir sem þar eru teknar verða því kærðar (svo dæmi sé tekið) til viðeigandi eftirlitsaðila beint.

Um 102. gr.

Um meðferð mála sem til greina kemur að ljúka, eða lokið verður, með töku ákvörðunar um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda þær reglur sem stjórnsýslulögin mæla fyrir um. Við meðferð slíkra mála er sérstök ástæða til að huga að réttaröryggi borgaranna, þ.e. þeirra sem ákvörðunum er beint að. Samstarf sveitarfélaga um slík verkefni verður að vera í sérstaklega skýrum farvegi. Hér má m.a. nefna ákvarðanir um aðstoð skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, valdbeiting á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga, ákvarðanir á sviði eldvarnareftirlits og um útgáfu byggingarleyfa. Einnig falla hér undir verkefni eins og rekstur grunnskóla eða leikskóla, enda verður ekki séð að með öllu verði skilið á milli reksturs slíkra stofnana og þeirra ákvarðana sem þeim rekstri tengjast og falla í flokk stjórnvaldsákvarðana. Sérstaklega á það við um grunnskólann, þar sem m.a. eru teknar ákvarðanir um einkunnir og eftir atvikum getur gerst þörf á að beita agaviðurlögum sem falla í flokk stjórnvaldsákvarðana skv. stjórnsýslulögum.

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að samstarf um slík verkefni geti aðeins grundvallast á samningi um byggðasamlag eða á samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur. Þá er sett það sérstaka skilyrði að samningar um samvinnu á þessu sviði öðlist aðeins gildi, að fenginni staðfestingu ráðuneytisins, sem þá skal taka til skoðunar hvort samstarfið er með þeim hætti sem lög leyfa.

Um 103. gr.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum eru ítarlegustu ákvæðin um form samvinnu sveitarfélaga þau sem lúta að byggðasamlögum. Áfram er lagt til að þetta samstarfsform hafi mest vægi um mismunandi tegundir samstarfs. Þó eru lagðar til nokkrar breytingar á reglum um byggðasamlög, m.a. til þess að auka sveigjanleika um samstarfið.

Samkvæmt 1. mgr. 103. gr. er sveitarfélögum heimilt að stofna byggðasamlög sem geta tekið að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna, s.s. rekstur grunnskóla, leikskóla eða

brunavarnir. Byggðasamlag getur tekið sér sér verkefni sem fela í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana, eins og áður var rakið, en ljóst er að hægt er að stofna byggðasamlög um mun fjölbreyttari verkefni.

Í 2. mgr. er tekið fram að byggðasamlögum sé einum rétt og skylt að hafa orðið byggðasamlag í heiti sínu, eða skammstöfunina bs. Að þessu leyti er lögð á það áhersla að byggðasamlög eru í reynd sérstakt félagsform, og sjálfstæðir lögaðilar sem slík. Á hinn bóginn verða byggðasamlög ekki lögð að jöfnu við einkaréttarleg félög, enda ber að líta á þau sem stjórnvöld, sbr. 5. mgr. ákvæðisins.

Í 3. mgr. er að finna yfirlit yfir þau atriði sem þarf að lágmarki að taka afstöðu til í samningi um byggðasamlag. Hér er notað hugtakið samingur, en eins vægi hægt að nota hugtakið samþykktir. Ekkert kemur í veg fyrir að gerð séu tvö skjöl við stofnun byggðasamlags, þ.e. annars vegar samingur og hins vegar samþykktir fyrir samlagið. Almennt ætti þess þó ekki að vera þörf, og telja verður eðlilegara að þetta sé sett fram í einu og sama skjalinu. Mikilvægt er í fyrsta lagi að samingurinn taki af skarið um verkefni og valdheimildir byggðasamlags. Lýsa þarf tilgangi starfseminnar, en einnig verður samingurinn að bera með sér tiltölulega nákvæmlega hvaða valdheimildir það eru sem færast frá viðkomandi sveitarfélögum til starfsarfaðilans. Í öðru lagi þarf að kveða í samningi á um kjör til stjórnar, í þriðja lagi um ályktunarhæfi stjórnarfundar og annað sem lýtur að innra starfi byggðasamlagsins, og þörf er á að skilgreina í samþykktum. Í fjórða og fimmta lagi er mikilvægt að samingur taki af skarið um umboð stjórnar samlagsins til ákvæðana og ennfremur um það hvenær er bein þörf á staðfestingum sveitarstjórna á ákvörðunum stjórnar byggðasamlagsins.

Til nánari skýringar er tekið fram í 4. mgr. ákvæðisins að kjör til stjórnar byggðasamlags geti farið fram annaðhvort á aðalfundi byggðasamlags, eða á grundvelli tilnefninga sveitarstjórna einstakra aðildarsveitarfélaga. Rétt er talið að hafa þann möguleika opinn að haldinn sé aðalfundur byggðasamlags, þar sem kjör til stjórnar fer fram. Þetta getur t.d. átt við ef sveitarfélög kjósa að leggja til grundvallar að byggðasamlag taki til sama umdæmis og landshlutasamtök, og vilja halda aðalfund byggðasamlags samhliða ársþingi landshlutasamtakanna. Ef þessi kostur er valinn þurfa að vera reglur í samningi um byggðasamlag um aðalfundinn, þar á meðal um kjör til hans, fjölda aðalfundarfulltrúa, reglur um kosningu til stjórnar, ályktunarhæfi aðalfundar og umboð hans til að binda hendur aðildarsveitarfélaganna.

Í 5. mgr. er tekið af skarið um það að byggðasamlög lúta, eftir því sem annað leiðir ekki með beinum hætti af lögum, reglum þessara laga auk annarra almennra stjórnsýslureglna, skráðra og óskráðra. Byggðasamlögin hafa það hlutverk að fara með stjórnsýslu fyrir hönd sveitarfélaganna. Eðlilegt er að ekki sé vafi um að þau teljist til stjórnvalda og lúti almennum stjórnsýslureglum sem slík. Sambærileg rök standa að baki 6. og 7. mgr.

Í 8. mgr. kemur fram að þau sveitarfélög sem standa að byggðasamlagi bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þau eru aðilar að. Innbyrðis skiptist ábyrgðin hins vegar í hlutfalli við íbúatölu á þeim tíma sem

Um 104. gr.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum eru allitarleg ákvæði um stofnun byggðasamlaga, slit byggðasamlaga og fjárhagsuppgjör vegna slita. Ákvæði 104. gr. fjallar um úrgöngu aðildarsveitarfélaga úr byggðasamlagi og um slit byggðasamlaga. Ákvæðið gerir ráð fyrir að byggðasamlög verði nokkru sveigjanlegra félagsform en nú er. Að gildandi lögum eru allverulegar takmarkanir á því hvernig sveitarfélög geti gengið úr sveitarfélögum.

Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti með tveggja ára fyrirvara sagt upp aðild að byggðasamlagi, hafi ekki verið samið um annan tímafrest. Umsaminn tímafrestur getur hvort sem er verið styttri eða lengri. Samhliða getur sveitarfélag

krafist innlausnar á eignarhlut sínum í byggðasamlaginu, sem þá skal koma til útgreiðslu innan sömu tímamarka.

Ákvæði 2. mgr. gerir í reynd, sé tekið mið af þeim miklu hagsmunum og fjármunum sem kunna að vera bundnir í byggðasamlögum, ráð fyrir miklum sveigjanleika um úrgöngu úr byggðasamlagi. Í ákveðnum tilvikum kann þessi stutti frestur að leiða til þess að gengið sé gegn almannahag, eða hagsmunum annarra aðildarsveitarfélaga. Því er mikilvægt að í 3. mgr. er ráðuneytinu fenginn heimild til að lengja þennan frest, til jafn langs tíma og þarf til að verja þá hagsmuni sem um ræðir. Ákveðnar líkur eru til þess að úrganga eins sveitarfélags úr byggðasamlagi muni ávallt koma öðrum aðildarsveitarfélögum illa. Einnig eru vissar líkur til þess að úrganga eins sveitarfélags úr byggðasamlagi muni ávallt leiða til einhverra breyting á þjónustu sem byggðasamlagi er fært að veita, og þar með að snerta almannahag. Það er því ekki nægjanlegt til þess að heimild ráðuneytisins verði virk að úrganga muni hafa einhver áhrif á þá hagsmuni sem eru nefndir. Það er ljóst að áhrifin þurfa að vera umtalsverð. Á hinn bóginn er það viðmið sem hér er lagt til grundvallar ekki svo strangt að heimildinni megi aðeins beita ef úrganga eins sveitarfélags úr byggðasamlagi muni hafa þau áhrif að lögbundin lágmarksþjónusta verði ekki veitt af hálfu byggðasamlagsins eða af hálfu annarra aðildarsveitarfélaga eftir þann gjörning. Hér verður að horfa heildstætt á málavexti, m.a. með það í huga að viðkomandi sveitarfélögum sé veittur tilhlíðilegur frestur til að tryggja þá þjónustu eða starfsemi sem um er að tefla.

Ákvæði 4. og 5. mgr. um slit byggðasamlags þarfnast ekki sérstakra skýringa. Ljóst er að við uppgjör eigna eða skulda byggðasamlags er gert ráð fyrir að jöfnun milli sveitarfélaga miðist við íbúafjölda á þeim tíma er skiptum líkur.

Um 105. gr.

Í 105. gr. er að finna mikilvægt nýmæli um heimild eins sveitarfélags til að taka að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög.

Samkvæmt 1. mgr. 104. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, taka lög um opinber innkaup til skriflegra samninga um fjárhagslegt endurgjald sem einn eða fleiri opinber aðili, skv. 3. gr. laganna, gera við eitt eða fleiri fyrirtæki og hafa að markmið framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu í skilningi laganna. Af orðalagi þessarar greinar mætti ráða að löggin tækju ekki til samninga sem tveir opinberir aðilar, s.s. tvö sveitarfélög gera sín á milli. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 84/2007 segir um þetta atriði að ákvæði opinber aðili að framleiða vöru sjálfur, annast þjónustu eða framkvæma verk sé ekki um opinber innkaup að ræða í skilningi frumvarpsins. Samningar milli tveggja sjálfstæðra opinberra aðila, t.d. tveggja sveitarfélaga myndu hins vegar jafnan ekki vera undanþegnir lögunum. Tengsl milli tveggja sjálfstæðra opinberra aðila geti þó verið svo náin að litið sé svo á að um sé að ræða mismunandi hluta sama aðilans, sbr. t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli Teckal (mál nr. C-107/98, ECR [1999] I 8121). Í greinargerðinni er síðan tekið fram að hér kæmu þó einkum stofnanir ríkisins til greina, sbr. t.d. úrskurð kærufndar útboðsmála 4. júní 2002 í máli nr. 9/2002. Við skýringu á þessu frumvarpi ber að leggja sömu sjónarmið til grundvallar. Samningar milli sveitarfélaga um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað myndu því almennt falla undir ákvæði laga um opinber innkaup, enda sé viðmiðunarfjárhæðum laganna náð. Sama niðurstaða leiðir í reynd einnig af 26. tölul. 2. gr. laga nr. 84/2007. Þrátt fyrir þetta er hér lagt til að fjallað verði um heimildir sveitarfélaga til samninga við sveitarfélög í sérstöku ákvæði og um heimildir sveitarfélaga til samninga við einkaaðila í öðru ákvæði. Ástæðan er sú að heimildir sveitarfélaga til að framselja vald til töku stjórnvaldsákvæðana, eða verkefni sem fela í sér slíkar valdheimildir til annarra sveitarfélaga eru rýmri heldur en heimildir þeirra til að framselja vald til einkaaðila. Þar að baki búa eðlileg sjónarmiða. Sveitarfélög eru stjórnvöld. Stjórnkerfi þeirra miðast við það að þeim er ætlað að fara með opinbera almannahagsmuni. Slíkt á ekki við um einkaaðila.

Í 3. mgr. 105. gr. er að finna lýsingu þess hvað ber að fjalla um, að lágmarki í samningi milli sveitarfélaga um samvinnu á því formi sem hér um ræðir. Ákaflega mikilvægt er að sammingsaðilar átti sig á þeim skyldum sem geta leitt af samvinnu af þessu tagi, m.a. ef það sveitarfélag sem hefur ákveðið að veita þjónustu fyrir hönd annars tekur ákvarðanir um breytingar á útfærslu sinnar þjónustu, um ráðningu starfsmanna o.s.frv. Það er einnig ákaflega mikilvægt að samningar um þetta séu skýrir. Við stjórnvöllinn geta ekki verið margir aðilar, valdmörkin verða að vera skýr.

Um 106. gr.

Ákvæði 106. gr. tekur mið af 86. gr. gildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu geta sveitarfélög stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sem hafi þann tilgang að vinna að hagsmunamálum sveitarfélaganna og íbúa þeirra í hverjum landshluta. Starfssvæði, samþykktir og nánara hlutverk ræðst síðan af ákvörðun aðildarsveitarfélaga, sem staðfestingu skal hljóta af ráðuneytinu.

Af ofangreindu leiðir að landshlutasamtökum er ætlað að vera hagsmunasamtök sveitarfélaga á hverju svæði. Að þeim er ekki skylduáðild, en ef sveitarfélög kjósa geta þau ákveðið að stofna slík samtök, með það hlutverk og tilgang sem greinir í 1. mgr. ákvæðisins. Landshlutasamtök eru þannig í eðli sínu félagasamtök, sem hægt er að fela ákveðin pólitísk verkefni, t.d. byggðapólitísk eða aðra hagsmunagæslu. Landshlutasamtök teljast ekki til stjórnvalda og þeim verður ekki falið stjórnsluvald á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Slíkar valdframsalsheimildir gætu þó grundvallast á skýrum ákvæðum sérlaga.

Þar sem landshlutasamtök eru a.m.k. að stórum hluta fjármögnuð með opinberu fé er talið rétt að ákvörðun um samþykktir og starfssvæði landshlutasamtaka þurfi staðfestingu ráðherra. Af því leiðir að ákvörðun um stofnun landshlutasamtaka, og þá sérstaklega um starfssvæði þeirra, er ekki með öllu byggð á frjálsu mati sveitarfélaganna, auk þess sem ráðherra er vitaskuld ætlað að taka til skoðunar við slíka staðfestingu hvort samþykktir landshlutasamtaka og aðrir þættir sem lúta að stofnun þeirra séu í samræmi við lög. Með hliðsjón af fjármögnun er einnig talið rétt að tryggja sveitarstjórnarmönnum í aðildarsveitarfélögunum rétt til að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja hjá samtökunum. Við skýringu þessarar reglu ber að líta til ákvæðis 28. gr. frumvarpsins um aðgang að gögnum, eftir því sem við getur átt. Þá er mikilvægt að landshlutasamtök haldi vel utan um þá fjármuni sem þeim eru falin. Því eru reglur þessa frumvarps um fjárhagsáætlanir, bókhald, endurskoðun o.fl. einnig látin taka til landshlutasamtaka.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að sveitarfélögin geti almennt ekki falið landshlutasamtökum hefðbundin stjórnsluverkefni á grundvelli sveitarstjórnarlaga, þá kemur það ekki í veg fyrir að stofnað sé byggðasamlag, t.d. með sama starfssvæði og landshlutasamtök, þannig að hægt sé að samnýta starfsfólk, skrifstofur eða aðra aðstöðu.

Í 4. mgr. ákvæðisins er mikilvægt nýmæli þess efnis að stjórnvöld ríkisins geti með samningum eða á grundvelli heimilda í sérlögum falið landshlutasamtökum þjónustu, verkefni eða aðra starfsemi sem ekki felur í sér beitingu stjórnsluvalds og tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., s.s. vegna byggðapróunar. Hér getur t.d. verið um að ræða undirbúning og utanumhald verkefna eða þjónustu, o.fl. Ef viðkomandi sérlög fela stjórnvöldum heimildir til að fela landshlutasamtökum stjórnsluvald, þá gengur slík heimild framur þessu almenna ákvæði.

Um 107. gr.

Ákvæði 107. gr. tekur mið af 87. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, en er þó mun ítarlegra. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að sveitarfélög geti stofnað heildarsamtök allra sveitarfélaga landsins, sem nefnist Samband íslenskra sveitarfélaga. Öllum sveitarfélögum skal heimilt að eiga aðild að sambandinu, en ekki er um skylduáðild að ræða.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaganna út á við og gætir sameiginlegra hagsmunamála þeirra. Sambandið telst þannig í eðli sínu vera hagsmunasamtök sveitarfélaganna en ekki til stjórnvald. Sambandinu verður því ekki falið stjórnsýsluvald á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

Líkt og á við um landshlutasamtökin þá er sambandið fjármagnað af opinberu fé. Því eru í 3. mgr. sett ákvæði um rétt kjörinna sveitarstjórnarmanna aðildarsveitarfélaga til aðgangs að upplýsingum sem fyrir liggja hjá sambandinu, auk þess sem ákveðnar meginlínur eru lagðar um meðferð fjármuna.

Ákvæði 4. mgr. þarfnast ekki sérstakra skýringa. Það er í samræmi við ríka hefð í sveitarstjórnarlögum að áður en ráðherra setur reglur á grundvelli þeirra, s.s. um fjármál sveitarfélaga, þá skuli hann hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, og eftir atvikum við landshlutasamtök eða einstök sveitarfélög. Er þetta einnig í samræmi við sjónarmið um sjálfstjórn sveitarfélaga, og þau mikilvægu sjónarmið sem búa að baki ákvæðum IX. kafla frumvarps þessa, um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga.

Um 108. gr.

Mikil hefð er fyrir samstarfi íslenskra sveitarfélaga um gerð kjarasamninga. Tilgangur 108. gr. er að árétta heimildir sveitarfélaganna til slíkrar samvinnu, en ljóst er að umtalsvert framsal valds felst í því þegar sveitarfélögin fela sameiginlegum aðila, s.s. launanevnd sveitarfélaga eða Sambandi íslenskra sveitarfélaga að koma fram fyrir sína hönd við gerð bindandi samninga um kaup og kjör.

Um 109. gr.

Í lögum um fjárreiður ríkisins eru heimildir fyrir stjórnvöld ríkisins til að gera samninga við einkaaðila og sveitarfélög um ýmis rekstrarverkefni. Sambærilegar reglur hefur skort vegna sveitarfélaganna. Mikilvægt er að úr því sé bætt, og að því marki stefna ákvæði 109. og 110. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. er sveitarstjórnnum heimilt að gera samninga um rækslu á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag við einkaaðila, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlunum. Í því felst að sé samningur til lengri tíma verður sá kostnaður að koma fram í langtímaáætlunum sveitarfélagsins, s.s. þriggja ára áætlun, og eftir atvikum sérstökum matsgerðum ef skuldbinding sem í samningi felst er veruleg.

Í 2. mgr. er skilgreint nánar hvað skal koma fram í samningi, og um nánari skilyrði samninga sem sveitarfélög gera á þessum grundvelli. Í stórum atriðum tekur ákvæðið mið af 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins.

Í 4. mgr. felst að byggðasamlög geti gert samninga með þeim hætti sem mælt er fyrir um í þessari grein, enda sé heimild til þess veitt í samningi um byggðasamlag. Hið sama á við þegar eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög, sbr. 5. mgr.

Um 110. gr.

Ákaflega mikilvægt er að huga að því að sveitarfélögin fara með opinberar valdheimildir og ráðstafa opinberum hagsmunum. Því er í 110. gr. kveðið á um að þegar sveitarfélag gerir samninga við einkaaðila um rækslu á þjónustu eða annað stjórnsýsluverkefni þá færist ákveðnar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins yfir á viðkomandi einkaaðila, þegar hann sinnir hinu umsamda verkefni. Tilgangur þessa ákvæðis er að tryggja að réttarstaða þeirra einstaklinga, borgaranna, sem njóta hinnar umsömdu þjónustu verði ekki lakari en ef sveitarfélagið hefði sinnt henni sjálf.

Um XI. kafla

Í XI. kafla frumvarpsins er að finna almenn ákvæði um eftirlit ráðuneytisins með stjórnarsýslu sveitarfélaganna.

[...]

Um XII. kafla

Í XII. kafla laganna er safnað saman nokkrum mikilvægum ákvæðum sem lúta að heimildum sveitarfélaga til að sameinast. Sambærileg ákvæði er að finna í IX. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, sbr. lög nr. 74/2003. Nokkar breytingar eru þó lagðar til á þeim reglum sem nú eru í gildi, fyrst og fremst í þeim tilgangi að tryggja skýra niðurstöðu um það með hvaða hætti sameining skuli fara fram, hvaða reglur skuli gilda gagnvart íbúum viðkomandi sveitarfélaga á þeim tíma sem skipulag á stjórnkerfi hins nýja sameinaða sveitarfélags stendur yfir o.s.frv.

Um 122. gr.

Í 122. gr. frumvarpsins er haldið þeirri reglu sem fram kemur í 88. gr. gildandi laga að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi það hlutverk að vinna að stækkun sveitarfélaga með samruna fámennra sveitarfélaga í stærri og öflugri heildir. Ráðuneytið skal þó, eins og segir í ákvæðinu, vinna að þessu í samráði við einstök sveitarfélög og hagsmunasamtök þeirra. Þá ber hér að hafa í huga almennt ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins um að engu málefni sem varði sveitarfélag sérstaklega skuli ráðið til lykta án umfjöllunar þess.

Í þessu ákvæði birtist sú forsenda að mörg sveitarfélög hér á landi eru enn helsti til of lítil til að geta staðið undir þeim faglegu kröfum sem til þeirra eru gerðar um stjórn og stjórnarsýslu. Vinnuálag á einstaka sveitarstjórnarmenn í litlum sveitarfélögum, þar sem starfslið er fámennt og e.t.v. ekki með nauðsynlega sérþekkingu, er mikið, og það eru ekki síst þessar aðstæður sem kalla á sameiningu sveitarfélaga. Aðrar ástæður geta þó vitaskuld legið því til grundvallar að menn telji sameiningar eftirsóknarverðan kost. Mikilvægt er, þrátt fyrir þetta, að hafa í huga að ákvæði 122. gr. er opið og hlutlaust um aðferðir sem notaðar eru til að stuðla að sameiningum, og þá einnig um það hversu mikla áherslu skuli leggja á slíka þætti. Þá er mikilvægt að hafa í huga að frumvarpið byggist á því að sameiningar samkvæmt sveitarstjórnarlögum séu frjálsar, og taki fyrst og fremst mið af vilja íbúa viðkomandi sveitarfélaga. Það kemur hins vegar ekki á neinn hátt í veg fyrir að sett séu sérlög um þvingaðar sameiningar sveitarfélaga.

Um 123. gr.

Í 123. gr. er að finna lýsingu á þeirri málsmeðferð sem fara þarf fram þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir ákveða að leita afstöðu íbúa sinna um vilja til sameiningar við önnur sveitarfélög. Lykilatriði er samkvæmt ákvæðinu að gert er ráð fyrir því að umfjöllun um það hvort sameining skuli fara fram ljúki með atkvæðagreiðslu íbúa sveitarfélagsins. Því þarf bæði að vanda vel til ákvörðunar um það hvað á að leggja fyrir íbúa sveitarfélagsins þegar atkvæðagreiðsla fer fram, en einnig að tryggja að of mikill kostnaður sé ekki lagður í undirbúning sameiningar tveggja eða fleiri sveitarfélaga, sem síðan verður e.t.v. ekki að raunveruleika.

Málsmeðferðin er í grófum dráttum sú að þega tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að kann möguleika á sameiningu kjósa þær sameiginlega samstarfsnefnd. Miðað er við að tveir fulltrúar séu frá hverju sveitarfélagi, en þeir mega þó vera fleiri ef sveitarfélögin ná um það sátt. Samstarfsnefnd undirbýr tillögu að sameiningu og leggur fyrir sveitarstjórnir sveitarfélaganna, sem ræða um það á tveimur fundum, en engin atkvæðagreiðsla. Sveitarstjórnirnar lýstu viljaafstöðu sinni, a.m.k. um það hvort hefja skyldi athugun

sameiningar og leggja þá spurningu fyrir íbúa sveitarfélaganna, þegar ákveðið var að kjósa í samstarfsnefndina.

Kosning fer fram sama dag í öllum sveitarfélögunum. Tillögu þá sem greiða skal atkvæði um skal kynna með góðum fyrirvara, sem og helstu forsendur hennar. Hvað teljast helstu forsendur getur verið breytilegt, en a.m.k. verður að telja mikilvægt að kynning sameiningartillögu fylgi helstu rök sem búa henni að baki. Þau geta lotið að fjárhagslegri hagræðinu, aukinni fagþekkingu og sjálfstæði sveitarfélagsins, styrkingu byggðar, vinnuálagi á sveitarstjórnarmenn eða einfaldlega byggst á tilteknum pólitískum skoðunum sem ekki hafa neitt með nefnd atriði að gera.

Ákvæði 5. mgr. um gerð atkvæðaseðla og framkvæmd kosningar þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 124. gr.

Í 124. gr. kemur fram sú meginregla að sveitarfélag verður ekki sameinað öðru nema að fleiri af þeim sem taka þátt í kosningunni séu samþykktir henni en andvígir. Í því felst að auð atkvæði og ógild hafa ekki áhrif á niðurstöðu talningar. Aðeins er litið til gildra atkvæða með og á móti. Þar sem ákvæði 123. gr. gerir ráð fyrir að atkvæðagreiðsla fari fram í hverju sveitarfélagi fyrir sig ber hér að miða við að slíkur meirihluti þarf að nást í hverju sveitarfélagi til þess að það sveitarfélag verði sameinað öðru.

Í 2. mgr. er síðan ákvæði sem opnar á það að þrátt fyrir að ekki hafi öll sveitarfélög sem tóku þátt í atkvæðagreiðslu skv. 123. gr. samþykkt hana þá er sveitarstjórnunum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki meirihluta kjósenda heimilt að ákveða að sameinast engu að síður. Það er þó skilyrði að þessi sveitarfélög þurfa að vera a.m.k. 2/3 hlutar viðkomandi sveitarfélaga og að í þeim búi a.m.k. 2/3 hlutar íbúa heildarsvæðisins sem undir var í atkvæðagreiðslunni.

Um 125. gr.

Ákvæði 125. gr. þarfnast ekki skýringa. Tilgangur þess er sá að tryggja að eftir að ákvörðun hefur verið tekin um sameiningu sveitarfélaga þá grípi ekki einstakar sveitarstjórnir til ráðstafana sem breytt geta forsendum fyrir sameiningu eins og hún var samþykkt.

Um 126. gr.

Þegar kosningu um sameiningu er lokið er jafnframt lokið að fullu hlutverki sameiningarnefndar skv. 123. gr. Þá skulu viðkomandi sveitarstjórnir hins vegar kjósa sérstaka stjórn sem færð það mikilvæga hlutverk að undirbúa stofnun hins nýja sveitarfélags.

Það er mikilvægt að þegar nýtt sveitarfélag tekur til starfa þá sé búið að leggja niður meginlínur um stjórnskipulag þess og þær helstu reglur sem settar verða og ætlað er að binda íbúa sveitarfélagsins, s.s. um gjöld og eða rétt til þjónustu. Þetta er mikilvægt bæði af tilliti til hagsmuna íbúanna og jafnræðis þeirra, en einnig til þess að sameiningin gangi hnökralaust fyrir sig og án ófyrirséðs eða óþarfs kostnaðar. Af þessari ástæðu er mælt fyrir um það í 126. gr. að stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags skuli semja samþykkt um stjórn og fundarsköp hins nýja sveitarfélags. Þessi samþykkt öðlast síðan gildi eftir því sem fyrir er mælt í 129. gr. frumvarpsins. Af þessu leiðir að hlutverk umræddrar stjórnar er umfangsmikið. Hins vegar verður einnig að hafa í huga að ný sveitarstjórn, hins sameinaða sveitarfélags, á þann kost að breyta samþykktum sveitarfélagsins eftir að hún hefur tekið til starfa.

Stjórn um undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags er einnig ætlað að taka ákvarðanir um fjárhagsmálefni hins nýja sveitarfélags og vinna yfirlit yfir allar samþykktir og reglugerðir sem gilda í eldri sveitarfélögunum og vinna tillögur að nýjum reglum og samþykktum, sem gilt geta fyrir sveitarfélagið í heild sinni. Þessar ákvarðanir stjórnarinnar skal senda ráðuneytinu sem staðfestir síðan sameiningu viðkomandi sveitarfélaga, ef það telur stjórn um

undirbúning að stofnun hins nýja sveitarfélags hafa leyst úr þeim álitamálum sem þörf er á svo starfsemi hins nýja sveitarfélags geti farið hnökralaust af stað. Æskilegt er í því sambandi að ráðuneytið leiti umsagna viðkomandi sveitarstjórnar, til að tryggja eftir því sem kostur er, að tiltölulega góð sátt sé um tillögur stjórnarinnar. Rétt er að taka fram að ólíkt því sem við á um samþykkt um stjórn og fundarsköp þá öðlast tillögur undirbúningsstjórnar um þessa þætti ekki gildi um leið og sameining. Hins vegar mynda þær ákaflega mikilvægan grundvöll að því að ný sveitarstjórn hins sameinaða sveitarfélags geti gengið til verks á skýrum og upplýstum grundvelli.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Um 127. gr.

Ákvæði 127. gr. þarfnast ekki skýringar. Sambærilegt ákvæði er í gildandi lögum, og þykir rétt til leiðbeiningar að gera tillögu um það hér.

Um 128. gr.

Í 128. gr. er mælt fyrir um birtingu ákvörðunar um sameiningu sveitarfélaga sem ákveðið hefur verið að sameina samkvæmt þeim reglum sem mælt er fyrir um í 123. og 124. gr. Í grundvallaratriðum er það svo að eftir að ráðuneytið hefur ákveðið að staðfesta sameiningu skv. 126. gr. skal það gefa út tilkynningu um sameininguna í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greina frá nafni hins nýja sveitarfélags, hvaða sveitarfélög hafa verið sameinuð, tölu sveitarstjórnarmanna í hinu nýja sveitarfélagi og um það hvernig fari með gildistöku sameiningarinnar. Í þessu síðasta felst að í auglýsingu í B-deild þarf að tilgreina hvor leiðin af þeim tveimur sem tilgreind er í 129. gr. skal notuð. Annars vegar er þar mælt fyrir um að kosiðskuli til sveitarstjórnar fyrir hið nýja sveitarfélag. Þá öðlast sameining gildi 15 dögum eftir kjördag, eða sama dag og nýkjörin sveitarstjórn tekur við stjórn sveitarfélagsins. Hins vegar er þar mælt fyrir um að heimilt sé að ákveða að ein af hinum eldri sveitarstjórnnum taki að sér að stjórna því nýja allt til loka viðkomandi kjörtímabils. Í því tilviki tekur sameining gildi á þeim degi sem ráðuneytið ákveður.

Þessum atriðum þarf að greina skilmerkilega frá í auglýsingu skv. þessari grein frumvarpsins. Samhliða auglýsingunni skal birta samþykkt um stjórn og fundarsköp fyrir hið nýja sveitarfélag, og stjórn um undirbúning að stofnun hins nýja sveitarfélags setti sbr. 126. gr.

Um 130. gr.

Í 130. gr. er nánar mælt fyrir um það hvernig skuli fara með gildistöku annarra reglna og samþykkt en þeirrar sem lýtur að stjórn og fundarsköpum. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal ný sveitarstjórn svo fljótt sem við verður komið taka til umræðu og setja nýjar samþykktir, reglugerðir og gjaldskrár fyrir hið nýja sveitarfélag. Þetta er mikilvægt því almennt verður að ganga út frá því að þó heimilt sé að hafa mismunandi reglur, s.s. um gjaldtöku eða þjónustu, í hverju sveitarfélagi fyrir sig, svo lengi sem þær rúmast innan viðeigandi laga, þá þurfi meira til að koma svo sveitarstjórn sé heimilt að mismuna íbúum innan sama sveitarfélagsins. Af þessari ástæðu þarf að samræma reglur svo fljótt sem unnt er. Ljóst er þó að niðurstaða um slíkar reglur getur ekki orðið strax á fyrsta fundi, jafnvel þó að mál hafi verið rækilega undirbúin áður en sameining tók gildi. Því er mælt fyrir um það annars vegar að sveitarstjórn geti ákveðið að láta reglur sem gilt hafa í einu hinna eldri sveitarfélaga gilda fyrir hið nýja sveitarfélag í heild sinni á meðan unnið er að setningu nýrra reglna. Slík ákvörðun verður þó að lúta sömu kröfum og gilda um reglusetningu á hverju sviði fyrir sig. Ef slík ákvörðun þarfnast samþykkis tiltekins ráðherra þá verður að fylgja þeirri reglu, einnig þegar þessari heimild er beitt. Þá er hins vegar mælt fyrir um það að sveitarstjórn geti ákveðið, mest til þriggja mánaða frá sameiningu, að láta eldri reglur gilda í hverju hinna

eldri sveitarfélaga. Hér er þá til staðar sérstök heimild til að láta mismunandi reglur gilda innan sveitarfélagsins eftir því hvaða sveitarfélagi menn tilheyrðu áður. Fyrir því eru þó málefning og sterk rök og tímaramminn sem gefinn er í því sambandi er eins skammur og fært þykir. Enn frekari undantekning að þessu leyti er þó gerð í 2. mgr., en þar segir að verði ákvörðunum, s.s. um skatta, ekki breytt innan ársins vegna ákvæða annarra laga skuli heimilt að hafa mismunandi reglur innan hins nýja sveitarfélags þann tíma sem af ákvæðum viðkomandi laga leiðir. Hér getur t.d. verið um að ræða ákvörðun um skattþrósentu.

Um 131. gr.

Ákvæði 131. gr. þarfnast ekki skýringa.

Um XIII. kafla

Í XIII. kafla er að finna mikilvæg nýmæli um samráð sveitarstjórna við íbúa sveitarfélaganna. Nokkur vakning hefur orðið, bæði hjá sveitarfélögum og annars staðar í samfélaginu, um mikilvægi þess að stjórnvöld eigi gott samráð við borgarana, leitist við að láta þeim í té upplýsingar um opinber málefni og að gefa þeim færi á að lýsa afstöðu sinni til opinberra málefna. Hér er leitast við að setja fram með formlegum hætti ýmsa valkosti sem sveitarstjórnnum gefast til þess að auka staðbundið lýðræði og samráð við íbúana. Hins vegar er einnig mikilvægt að veita sveitarfélögum og íbúum þeirra færi á að finna þær leiðir sem eru bæði árangursríkar og hagkvæmar í þessu efni. Því eru þeir valkostir sem hér eru fram settir almennt ekki bindandi.

Um 132. gr.

Í 1. mgr. 132. gr. er kveðið á um að sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins, og þeim sem njóta þjónustu þess, möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins. Hér er ekki aðeins vísað til íbúa sveitarfélagsins, heldur einnig þeirra sem að öðru leyti njóta þjónustu þess, s.s. eigendur fasteigna í sveitarfélagi sem ekki hafa þar jafnframt lögheimili. Í dæmaskyni, um möguleika sem sveitarfélögin geta nýtt sér, eru nokkrar aðferðir taldar til í 2. mgr. ákvæðisins.

Rétt þykir að áréttu að ekki er gert ráð fyrir skyldu sveitarfélaga til að tryggja samráð við íbúa og aðra eftir þeim leiðum sem mælt er fyrir um í 1. til 7. tölul. Þó eru nánari fyrirmæli um borgarafundi, íbúáþing og íbúakosningar í öðrum ákvæðum kaflans og í 137. gr. er mælt fyrir um að skylt sé að halda borgarafundi eða íbúakosningar sé krafa um það lögð fram af tilskildu lágmarkshlutfalli íbúa sveitarfélagsins.

Um 133. gr.

Það er mikilvæg forsenda þess að íbúar sveitarfélaga geti tekið þátt í umræðum um stjórn sveitarfélagsins að þeir hafi möguleika á að kynna sér þær upplýsingar sem máli skipta. Því er í 133. gr. mælt fyrir um að sveitarfélögum sé skylt, að upplýsa íbúa sína um einstök mál og áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða íbúana með almennum hætti. Meðal annars skal sveitarstjórn gæta þess að íbúunum berist upplýsingar um áhrif á þjónustu sveitarfélags til lengri og skemmri tíma, um áhrif á fjárhag sveitarfélags, umhverfi og þau markmið sem stefnt er að með einstökum ákvörðunum eða áætlunum.

Ekki er nánar mælt fyrir um það hvernig þessar skyldu skal framfylgt. Sveitarfélögin verða sjálf að gera það upp við sig hversu langt þau vilja ganga í þessu, en ýmis önnur ákvæði laganna mæla þó nánar fyrir um tiltekna upplýsingagjöf sem hér getur skipt máli.

Um 134. gr.

Í 134. gr. frumvarpsins er mælt nánar fyrir um heimildir sveitarstjórna til að ákveða að halda borgarafundi um málefni sveitarfélagsins. Tilgangur ákvæðisins er bæði sá að veita sveitarstjórnnum svigrúm til að skipuleggja slíka fundi eftir því sem hentar aðstæðum í hverju sveitarfélagi fyrir sig að teknu tillit til þess eða þeirra málefna sem þar á að ræða. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að borgarafundur geti verið almennur, án takmarkana á þátttöku. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að sveitarstjórn geti ákveðið að binda þátttökurétt í fundi við íbúa sveitarfélags, í öllu sveitarfélagi eða hluta þess, eða einvörðungu við kosningarbæra aðila í sveitarfélagi, eða hluta þess. Skal þá miða við þá sem kosningarétt hafa í sveitarfélagi, þremur vikum fyrir fundarboð. Mikilvægt er að reglur um slíkar þátttökutakmarkanir séu skýrar, en á þær myndi væntanlega fyrst og fremst reyna ef ætlunin væri að atkvæðagreiðsla færi fram á fundi og sveitarstjórn teldi mikilvægt að niðurstaða atkvæðagreiðslu væri skýr um vilja íbúa sveitarfélagsins.

Í 2. og 3. mgr. er mælt nánar fyrir um boðun fundar og þær upplýsingar sem skulu koma fram í fundarboði. Sérstaklega er áréttað að í fundarboði skal koma skýrlega fram hvernig takmarkanir séu á þátttöku í fundi, sé um þær að ræða, og jafnframt að ef atkvæðagreiðsla á að fara fram á fundi, þá sé tillaga sú sem leggja á fyrir atkvæði tilgreind. Áréttað skal að þrátt fyrir að sveitarstjórn tilkynni í fundarboði að tiltekin tillaga verði lögð fyrir fund til atkvæðagreiðslu, þá er jafnframt opin sá möguleiki, sbr. niðurlag 2. mgr., að sveitarstjórn ákveði í fundarboði að fundarmenn hafi rétt til þátttöku í umræðum og til að leggja fram tillögur á fundi. Í því getur m.a. falist að fundarmenn leggi fram nýjar tillögur, breytingartillögur eða viðaukatillögur, allt eftir því sem hefðbundin fundarsköp leyfa.

Í 3. mgr. er tekið fram að ályktanir borgarafunda séu ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. Þetta er í samræmi við þá meginreglu sveitarstjórnarlaga að það er sveitarstjórn sem fer með stjórn sveitarfélagsins og ber bæði pólitíska og lagalega ábyrgð á málefnum þess. Sveitarstjórn verður ekki skylduð til að fara að ályktunum borgarafunda, t.d. ef þær ályktanir standast ekki lög eða starfsheimildir sveitarfélagsins. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu að sveitarstjórn gefi fyrirfram út þá afstöðu sína að hún muni fara eftir niðurstöðu borgarafundar. Á slíkri yfirlýsingu ber hún þá pólitíska ábyrgð, en það myndi á hinn bóginn ekki varða við lög ef sveitarstjórn ákveði að fylgja slíkri yfirlýsingu ekki eftir þegar niðurstaða fundar liggur fyrir.

Sveitarstjórn hefur almennt sjálf forræði á því hvort hún heldur borgarafund. Á því er þó sú undantekning að ef 5% kosningarbærra einstaklinga í sveitarfélagi óska borgarafundar þá skal sveitarstjórn verða við því svo fljótt sem unnt er.

Um 135. gr.

Í 135. gr. er sérstaklega mælt fyrir um heimild sveitarstjórnar til að halda íbúáþing. Segir í ákvæðinu að þátttaka í íbúáþingum geti verið skilyrt með sama hætti og greinir í 134. gr. um borgarafundi.

Hugtakið íbúáþing er ekki skilgreint sérstaklega í frumvarpinu. Hér er þó út frá því gengið að íbúáþing hafi á sér annan blæ en hefðbundnir fundir og vísast hér til þeirrar framkvæmdar sem mótast hefur um íbúáþing í sveitarfélögum og á öðrum vettvangi, þar sem tilgangurinn er fremur sá að fá fram umræðu og viðhorf t.d. í smærri vinnuhópum á viðkomandi þingum, heldur en að knýja fram tilteknar ákvarðanir í formi atkvæðagreiðslu.

Um 136. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 136. gr. er sveitarstjórnnum heimilt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins. Eðli máls samkvæmt er hér um að ræða staðbundna atkvæðagreiðslu, sem bundin er við umdæmi sveitarfélagsins.

Atkvæðagreiðslur sem sveitarstjórn efnir til í sveitarfélagi geta eðli máls samkvæmt ekki bundið hendur sveitarstjórna sem kjörnar eru í síðari kosningum. Sveitarfélög fara ekki með löggjafarvald. Hver og ein sveitarstjórn getur hins vegar ákveðið að hendur hennar séu bundnar af niðurstöðu atkvæðagreiðslu, enda hefur sveitarstjórnin sjálf forræði á því hvaða spurning er lögð undir atkvæði. Sú hætta að niðurstaða atkvæðagreiðslu gangi gegn heimildum sveitarfélaga að lögum er því hverfandi.

Í 3., 4., 5., 6. og 7. mgr. 136. gr. frumvarpsins er að finna nánari reglur um fyrirkomulag og boðun atkvæðagreiðslu. Rétt er að benda á að í 6. mgr. er sett það skilyrði að þátttaka í atkvæðagreiðslu er bundin við þá sem kosningarétt hafa í sveitarfélagi samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna. Nauðsynlegt þykir að kveða á um þetta sérstaklega, til að tryggja festu í framkvæmd kosninganna.

Sveitarstjórn hefur almenn sjálf forræði á því hvort að almenn íbúakosning fer fram. Á því er þó ákveðin undantekning af minnst 20% af kosningarbærum íbúum sveitarfélags óska íbúakosningar. Þá er sveitarstjórn skylt að verða við slíkri ósk, sbr. 137. gr. frumvarpsins.

Um 137. gr.

Í 137. gr. frumvarpsins er að finna mikilvægt nýmæli um rétt íbúa sveitarfélagsins til að hafa frumkvæði að þátttöku í málefnum sveitarfélagsins. Hér er lagt til að annars vegar geti 5% kosningarbærra íbúa í sveitarfélagi óskað borgarafundar, og er þá skylt að verða við því. Hins vegar geti 20% kosningarbærra íbúa óskað íbúakosningar, og er þá skylt að verða við því. Í þessu felst þó vitaskuld ekki að sveitarstjórn sé ekki heimilt að verða við slíkum óskum, þó lægra hlutfall íbúa leggi fram óskir í þá veruna.

Vegna þess að sveitarfélög eru opinberir aðilar, með tiltekið og afmarkað hlutverk að lögum, þykir ekki rétt að íbúar sveitarfélaganna geti einnig krafist þess með hvaða hætti þeir viðburðir sem um ræðir, borgarfundir eða atkvæðagreiðsla, fari fram. Sveitarstjórn skal hafa forræði á fyrirkomulagi þeirra og um þá spurningu sem lögð verður fyrir í atkvæðagreiðslu, sé um það að ræða.

Um XIV. kafla

Í XIV. kafla frumvarpsins er safnað þremur ákvæðum sem ekki eiga með beinum hætti heima í öðrum köflum laganna. Í fyrsta lagi er um að ræða ákvæði 138. gr., sem fjallar um viðbrögð við því ef sveitarstjórn verður óstarfhæf, s.s. vegna náttúruhamfara. Í öðru lagi er í 139. gr. að finna ákvæði um skoðunarmenn sveitarfélagsins, sem ætlað er hlutverk einskönar innri eftirlitsaðila í sveitarfélaginu. Gera má ráð fyrir að mikilvægur þáttur í slíku innra eftirliti lúti að fjármálum sveitarfélags, en það er þó ekki bundið við slíkt, og því á ákvæðið ekki heima í fjármálakafli frumvarpsins. Í þriðja lagi er í 140. gr. að finna mikilvægt ákvæði um heimildir til að ráðast í tilraunaverkefni um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga sem víkja frá þeim reglum sem frumvarp þetta mælir fyrir um.

Um 138. gr.

[...]

Um 139. gr.

[...]

Um 140. gr.

[...]

Um XV. kafla

Í XV. kafla er að finna gildistökuákvæði, auk ákvæðis um breytingar á öðrum lögum. Í fyrrnefnda ákvæðinu er [...]. Þýðing þess síðarnefnda felst fyrst og fremst í því að breytt er ákvæðum kosningalaga um kjörgengisskilyrði sveitarstjórnarmanna og því að felld eru brott ákvæði í lögum um héraðsnefndir, í samræmi við þá stefnu frumvarpsins að þær verði ekki lengur eitt af lögmæltum samstarfsformum sveitarfélaganna.

Um 141. gr.

[...]

Um 142. gr.

[...]