

Frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Frá innviðaráðherra.

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 samkvæmt kosningalögum.
Hver maður telst íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili.
Sveitarfélög eru lögaðilar.

2. gr.

Markmið og forsendur.

Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga.

Lög þessi byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,
5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.

3. gr.

Almennar skyldur sveitarfélaga.

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

Sveitarfélögum er skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Ráðherra gefur út leiðbeinandi yfirlit um lögmælt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir því hvort verkefnið eru skyldubundin eða ekki.

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

4. gr.

Yfirstjórn sveitarstjórnarmála.

Ráðherra sveitarstjórnarmála fer með málefni sveitarfélaga.

Ráðherra sveitarstjórnarmála skal gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag.

Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar.

Ráðherra leggur fram á Alþingi á hverju kjörtímabili tillögu til þingsályktunar um stefnu ríkisins um málefni sveitarfélaga ásamt aðgerðaáætlun. Í henni skal mörkuð stefna fyrir næstu fimmtán ár og jafnframt tilgreindar sérstaklega þær aðgerðir sem ráðast skal í á fyrstu fimm árum gildistíma hennar. Ef forsendur stefnunnar breytast eða ef tilefni er til að öðru leyti leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingu á stefnunni.

Við gerð tillagna að stefnumótandi áætlun og aðgerðaáætlun skv. 4. mgr. skal haft samráð við ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög. Þá skal haft samráð við hagsmunaaðila eftir þörfum. Horfa skal einnig til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Loks skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um gerð stefnumótandi áætlunar og aðgerðaáætlunar, sbr. 4. og 5. mgr.

5. gr.

Staðarmörk sveitarfélaga.

Sveitarfélög hafa ákveðin staðarmörk sem ráðast af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlendna, 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 staðarmarkanna sveitarfélaga í Stjórnartíðindum.

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

6. 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 heiti sveitarfélags eða á nafni heiti nýs sveitarfélags skal leita umsagnar örnefnanefndar um þau heiti sem um ræðir.

Ekki má breyta heiti sveitarfélags eða gefa nýju sveitarfélagi heiti nema með staðfestingu ráðherra. Þegar nýtt heiti sveitarfélags verði ákveðið skal samþykkt um stjórn sveitarfélagsins breytt til samræmis og tekur nýtt heiti gildi við gildistöku hennar.

7. gr.

Byggðarmerki.

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

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

8. gr.

Aukin sjálfbærni sveitarfélaga.

Í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni skal stefna að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1.000.

Ef íbúafjöldi sveitarfélags er undir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar skal sveitarstjórn þess, innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum, leitast við að ná markmiðum skv. 1. mgr. með því að:

- a. hefja formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 134. gr. eða
- b. vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.

Ráðherra setur með auglýsingu leiðbeiningar um þau atriði sem fram þurfa að koma í álit skv. b-lið 2. mgr. en þar skal m.a. fjallað um fjárhagslega og félagslega þætti sveitarfélagsins, íbúabróun, þjónustu sveitarfélagsins og aðrar samfélagslegar aðstæður. Ráðherra getur að ósk sveitarfélagsins veitt því lengri tíma til afgreiðslu álitsins ef ástæða þykir til.

Álit skv. b-lið 2. mgr. skal sent ráðherra til umsagnar og síðan kynnt íbúum sveitarfélagsins ásamt umsögn ráðherra. Að því loknu skal sveitarstjórn taka ákvörðun um hvort hefja eigi sameiningarviðræður á grundvelli 134. gr. og hafa um það tvær umræður skv. 1. mgr. 19. gr.

Ákveði sveitarstjórn að hefja ekki sameiningarviðræður við önnur sveitarfélög skv. 4. mgr. geta að lágmarki 10% kosningarbærra íbúa viðkomandi sveitarfélags samkvæmt kosningalögum farið fram á að það verði gert með söfnun undirskrifta skv. 3. og 4. mgr. 121. gr. Slík krafa skal koma fram innan þriggja mánaða frá ákvörðun sveitarstjórnar og beinast að nágrannasveitarfélögum.

Þegar krafa um sameiningarviðræður skv. 5. mgr. berst nágrannasveitarfélagi skal sveitarstjórn þess taka ákvörðun um hvort viðræður verði hafnar. Ef beiðninni er synjað geta 10% kosningarbærra íbúa þess sveitarfélags farið fram á það með sama hætti og sama fresti og í 5. mgr. að viðræður verði hafnar. Verði sú krafa samþykkt skulu sveitarfélögin hefja sameiningarviðræður sín á milli skv. 134. gr.

Ef íbúafjöldi sveitarfélags er yfir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar geta 10% kosningarbærra íbúa sveitarfélagsins samkvæmt kosningalögum farið fram á með söfnun undirskrifta skv. 3. og 4. mgr. 121. gr. að sveitarfélagið vinni álit um stöðu þess innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum og skal þá fara um álit skv. b-lið 2. mgr. og 3.–6. mgr.

II. KAFLI

Um sveitarstjórn.

9. gr.

Hlutverk sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn fer með æðstu stjórn sveitarfélagsins samkvæmt ákvæðum laga þessara og annarra laga.

Starfsemi sveitarfélags fer fram á einu stjórnsýslustigi leiði annað ekki með beinum hætti af lögum.

Sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins.

Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar 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.

10. gr.

Samþykkt um stjórn sveitarfélags.

Sveitarstjórn skal 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. Samþykktin nefnist samþykkt um stjórn sveitarfélags og öðlast gildi við birtingu hennar í Stjórnartíðindum.

Ráðherra semur fyrirmynd að samþykkt skv. 1. mgr. og birtir hana í Stjórnartíðindum.

11. gr.

Heiti sveitarstjórnar o.fl.

Yfirstjórn hvers sveitarfélags nefnist sveitarstjórn. Sveitarstjórn er heimilt að nota heitið hreppsnefnd eða bæjarstjórn, enda styðjist slík málnotkun við hefð. Byggðarráð má á sama hátt nefna hreppsráðs eða bæjarráð, framkvæmdastjóra má nefna bæjarstjóra eða sveitarstjóra og oddvita má nefna forseta bæjarstjórnar eða forseta sveitarstjórnar.

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

12. gr.

Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn.

Við reglubundnar sveitarstjórnarkosningar skal kjósa þann fjölda fulltrúa í sveitarstjórn sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins skv. 10. gr. Ákvörðun um breytingu á þeim fjölda skal hafa verið birt í samþykktinni eigi síðar en einum mánuði fyrir viðmiðunardag kjörskrár samkvæmt kosningalögum. Ákvörðunin skerðir ekki umboð sitjandi sveitarstjórnarfulltrúa.

Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal standa á oddatölu og vera innan þeirra marka sem hér segir:

1. Þar sem íbúar eru undir 2.000: 5–7 aðalfulltrúar.
2. Þar sem íbúar eru 2.000–9.999: 7–11 aðalfulltrúar.
3. Þar sem íbúar eru 10.000–49.999: 11–15 aðalfulltrúar.
4. Þar sem íbúar eru 50.000–99.999: 15–23 aðalfulltrúar.
5. Þar sem íbúar eru 100.000 eða fleiri: 23–31 aðalfulltrúi.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er ekki skylt að fækka eða fjölga aðalfulltrúum í sveitarstjórn fyrr en íbúatala samkvæmt tölum Hagstofu Íslands hefur verið hærri eða lægri en viðmiðunar-mörkin í fjögur ár samfellt, talið frá áramótum fyrir almennar kosningar til sveitarstjórna.

13. gr.

Ný sveitarstjórn tekur til starfa.

Nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum 15 dögum eftir kjördag. Jafn lengi heldur frá-farandi sveitarstjórn umboði sínu, með þeim takmörkunum sem leiðir af kosningalögum. Áður en nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum hefur hún ekki umboð til töku ákvarðana um mál-efni sveitarstjórnarinnar eða sveitarfélagsins.

Sá fulltrúi í nýkjörinni sveitarstjórn sem á að baki lengstu setu í sveitarstjórninni boðar til fyrsta fundar ekki 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 jafn lengi setu í sveitarstjórninni fer aldursforseti þeirra með verkefni samkvæmt þessari málsgrein. Fyrsta fund skal boða með a.m.k. fjögurra daga fyrirvara.

14. 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 eiga sæti í sveitarstjórn. Verði þeim atkvæðafjöldi ekki náð skal kjósa að nýju. Við aðra umferð telst sá rétt kjörinn sem fær meiri hluta atkvæða þeirra fulltrúa sem sitja fundinn eða ef viðkomandi er sá eini sem fær atkvæði.

Fáist ekki niðurstaða við aðra umferð skal kosið í þriðja sinn en 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.

Að lokinni kosningu oddvita skal kjósa varaoddvita. Kosning varaoddvita fer fram með sama hætti og oddvita, enda fari ekki um kosningu hans skv. 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 hlutfalls-kosning, enda sé ekki full samstaða um annað innan sveitarstjórnar.

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. Sá fulltrúi sem á að baki lengstu setu í sveitarstjórn eða aldursforseti skv. 2. mgr. 13. gr., að undanskildum oddvita eða varaoddvita, skal stýra kosningu um vantraust oddvita eða varaoddvita.

Ef oddviti og varaoddviti eru forfallaðir, eða varafulltrúar sitja fyrir, felur oddviti öðrum sveitarstjórnarfulltrúa að undirbúa fund sveitarstjórnar og gegna oddvitastörfum til bráða-birgða.

III. KAFLI

Sveitarstjórnarfundir.

15. gr.

Skylða til að halda fundi.

Sveitarstjórn skal halda reglulega fundi á þeim stað og tíma sem ákveðið er fyrir fram eða mælt er fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Fundi sveitarstjórnar skal halda innan

staðarmarkað sveitarfélags nema óviðráðanlegar aðstæður geri fundahald innan sveitarfélagsins ómögulegt.

Aukafundi skal halda þegar oddviti eða framkvæmdastjóri telur það nauðsynlegt eða ef þriðjungur sveitarstjórnarfulltrúa óskar þess. Aukafund skal boða ekki síðar en tveimur sólarhringum eftir að ósk þar um barst þeim sem boðar fund skv. 1. mgr. 16. gr.

Sveitarstjórn er heimilt að fella niður reglulegan fund sinn, enda sé tillaga um slíkt samþykkt mótatkvæðalaust á næsta fundi sveitarstjórnar á undan.

16. gr.

Boðunarfrestur og auglýsing funda.

Framkvæmdastjóri eða oddviti, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, boðar fundi og skal fundarboð berast sveitarstjórnarfulltrúum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund.

Heimilt er að víkja frá fresti skv. 1. mgr. við boðun aukafundar sveitarstjórnar ef á dagskráartillögu fundar eru ekki viðamikil mál og skal það rökstutt í fundarboði. Þó er heimilt að afgreiða mál á slíkum fundi ef samþykki allra fundarmanna liggur fyrir um slíka afgreiðslu. Fund skal þó aldrei boða með styttri fyrirvara en sólarhring.

Nánari fyrirmæli um boðun funda er unnt að setja í samþykkt um stjórn sveitarfélags, þ.m.t. um hvenær fundarboð telst hafa verið sent með sannanlegum hætti.

Fundarboði skal fylgja tillaga að dagskrá fundarins og þau gögn sem eru nauðsynleg til að sveitarstjórnarfulltrúar 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 sveitarstjórnarfulltrúa fundarboð og tillögu að dagskrá fundar, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Auglýsing á vef sveitarfélags telst fullnægjandi.

17. gr.

Opnir fundir.

Fundir sveitarstjórna eru opnir. Sveitarstjórn getur ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna eðlis máls. Oddviti eða sveitarstjórn 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.

18. gr.

Ályktunarhæfi og atkvæðagreiðsla.

Sveitarstjórn getur enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarfulltrúa sé viðstaddur fund.

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.

Mæla skal fyrir um heimild sveitarstjórnarfulltrúa til að taka þátt í fundi í gegnum fjarfundarbúnað í fundum sveitarstjórnar og nefnda og ráða á vegum sveitarfélagsins í samþykkt um stjórn þess. Sveitarstjórnarfulltrúi sem tekur þátt í fundi með slíkum hætti skal vera staðsettur innan viðkomandi sveitarfélags eða vera í erindagjörðum á vegum þess. Sveitarstjórn er þó heimilt að ákveða að nefndarfulltrúum í fastanefndum eða ráðum sveitarfélagsins skv. 42. gr, sem hafa skráðan dvalarstað utan sveitarfélagsins á grundvelli laga um lögheimili og aðsetur, sé ávallt heimil þátttaka í fundi með fjarfundarbúnaði.

Tryggja skal jafna möguleika allra fundarmanna til að taka þátt í fundi og atkvæðagreiðslu, óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram, sbr. 1. mgr. 17. gr., og öryggi samskipta milli fundarmanna.

19. gr.

Tvær umræður í sveitarstjórn.

Sveitarstjórn skal hafa tvær umræður með a.m.k. einnar viku millibili um:

1. samþykkt um stjórn sveitarfélagsins skv. 10. gr.,
2. stefnumarkandi áætlanir sem gilda eiga til lengri tíma og taka til sveitarfélags í heild eða meiri hluta þess,
3. tillögu um að kjósa samstarfsnefnd vegna sameiningar sveitarfélaga skv. 1. mgr. 134. gr.,
4. samþykktir og samninga um samvinnu við önnur sveitarfélög.

Sveitarstjórn skal hafa tvær umræður, með a.m.k. tveggja vikna millibili, um fjármála-stefnu skv. 69. gr., fjármálaáætlun skv. 70. gr. og fjárheimildir skv. 71. gr.

Ákvæði þetta gildir þó ekki um samþykkt viðauka við fjárheimildir.

20. 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 fundar-sköp.

Ráðherra setur með auglýsingu leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórnar, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um staðfestingu þeirra þegar að loknum fundi og skráningu og meðferð rafrænna fundargerða. Þar skal einnig setja nánari viðmið um notkun fjarfundar-búnaðar á fundum sveitarfélagsins skv. 3.–4. mgr. 18. gr.

21. gr.

Hæfi til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála.

Um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem 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. Viðkomandi telst þó aðeins vanhæfur, nema strangari regla sé sett í samþykkt um stjórn sveitarfélags, sé hann:

- a. maki aðila,
- b. hafí verið maki aðila,
- c. skyldur aðila í beinan legg
- d. skyldur aðila að einum lið til hliðar,
- e. mægður aðila í beinan legg,
- f. mægður aðila að einum lið til hliðar,
- g. tengdur aðila með sama hætti og mælt er fyrir um í c- til f-lið vegna ættleiðingar.

Starfsmaður sveitarfélags verður ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns ef eðli máls eða uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins þykir ekki gefa tilefni til slíks.

Í öðrum tilvikum en skv. 1. og 2. mgr. ber sveitarstjórnarfulltrúa, 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.

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

Sveitarstjórnarfulltrúar eða nefndarfulltrúar sem jafnframt eru starfsmenn sveitarfélagsins og hafa sem slíkir átt þátt í að undirbúa eða taka ákvörðun í tilteknu máli sem lagt er fyrir sveitarstjórn eða nefnd eru alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórnin eða nefndin fjallar um málið. Þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra.

Ákvæði 5. mgr. á ekki við þegar sveitarstjórn eða viðkomandi nefnd fjallar um og afgreiðir ársreikninga, fjármálaáætlanir, skipulagsáætlanir og aðrar almennar áætlanir sveitarfélagsins, enda eigi sveitarstjórnarfulltrúi eða nefndarfulltrúi ekki sérstakra og verulegra hagsmuni að gæta umfram aðra við afgreiðslu viðkomandi málefnis.

22. gr.

Málsmeðferð vegna hæfi sveitarstjórnarfulltrúa.

Sveitarstjórnarfulltrúi, nefndarfulltrúi eða starfsmaður sveitarfélags sem veit að hæfi sitt eða annars kann að orka tvímælis skal án tafar vekja athygli oddvita, formanns nefndar eða næsta yfirmanns á því. Ef leitað er sérstaks álits um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa skal viðkomandi veittur kostur á aðkomu við vinnslu þess.

Sveitarstjórn eða nefnd tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála. Áður en ákvörðun er tekin um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa skal gera grein fyrir þeim atvikum sem kunna að valda vafa um hæfi viðkomandi. Sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúi sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt.

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

Sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúi sem hlut á að máli getur borið ákvörðun sveitarstjórnar skv. 1. mgr. undir ráðherra skv. 126. gr. Ráðherra skal þá að taka málið til formlegrar umfjöllunar skv. 127. gr. og skal hraða afgreiðslu þess eins og kostur er. Hið sama á við ef um er að ræða sérstakt mat sveitarfélags á hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa sem ekki kemur til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefndar. Við mat ráðherra á ákvörðun sveitarfélags um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa skal taka tillit til þess svigrúms sem sveitarstjórn hefur til að tryggja og viðhalda trausti íbúa á stjórnsýslu sveitarfélagsins.

23. gr.

Varafulltrúar.

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

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

Ef framboðslisti hefur verið borinn fram af tveimur eða fleiri stjórnmalaflokkum eða samtökum geta aðalfulltrúar listans komið sér saman um að varafulltrúar listans, sem eru úr sama stjórnmalaflokki eða samtökum og aðalfulltrúi, taki sæti hans í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir voru kosnir án tillits til þess hvar þeir annars eru í röð varafulltrúa. Sé enginn varafulltrúi af viðkomandi lista í sama stjórnmalaflokki eða samtökum og sá aðalfulltrúi sem í hlut á taka varafulltrúar listans 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 sveitarstjórnarfulltrúa.

24. gr.

Mætingarskylda.

Sveitarstjórnarfulltrúa ber skylda til að taka þátt í öllum sveitarstjórnarfundum, aðalfundum byggðasamlaga og fundum í nefndum og ráðum sem hann hefur verið kjörinn til nema lögmæt forföll hamli, sbr. 35. gr.

25. gr.

Skylda til að taka kjöri.

Aðal- og varafulltrúum 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 verið hefur oddviti heilt kjörtímabil eða lengur eða gegnt ákveðnu starfi innan sveitarstjórnar jafn langan tíma eða lengur getur skorast undan kosningu til þess starfs jafn langan tíma og hann hefur haft starfið með höndum. Ósk um undanþágu skal sett fram áður en kjör í viðkomandi starf fer fram.

26. gr.

Aðrar almennar skyldur sveitarstjórnarfulltrúa.

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

Sveitarstjórnarfulltrúum ber að gegna starfi sínu af alúð og samvirkusemi. Þeim ber í hvítvetna að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sem og öðrum almanna-hagsmunum.

27. gr.

Sjálfstæði í starfi.

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

28. gr.

Málfrelsi, tillöguréttur og atkvæðisréttur.

Sveitarstjórnarfulltrúar hafa málfrelsi, tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags má setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu funda. Slíkar reglur skulu byggjast á jafnræði og gæta að því að réttur allra fulltrúa til að tjá sig sé virtur.

Þeir sem eiga rétt 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.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að mæla fyrir um hámarks lengd athugasemda skv. 2. mgr.

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

29. gr.

Réttur til að bera upp mál.

Sveitarstjórnarfulltrúi á rétt á að hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess verði sett á tillögu að dagskrá sveitarstjórnarfundar. Beiðni þess efnis skal vera skrifleg og berast framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar með hæfilegum fyrirvara.

Mál sem ekki er tilgreint á tillögu að dagskrá sveitarstjórnarfundar verður þó ekki tekið til afgreiðslu á viðkomandi fundi án samþykkis $\frac{2}{3}$ hluta fundarmanna.

30. gr.

Aðgangur að gögnum og þagnarskylda.

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

Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að fá afhent afrit gagna sem falla undir 1. mgr. Við ákvörðun um afhendingu afrita gagna skal gæta jafnræðis milli sveitarstjórnarfulltrúa.

Sveitarstjórnarfulltrúar skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

31. gr.

Siðareglur.

Sveitarstjórn skal setja siðareglur sem gilda fyrir kjörna fulltrúa og nefndarfulltrúa annars vegar og hins vegar siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar.

Siðareglur sveitarstjórnar skv. 1. mgr. skulu birtar á vef sveitarfélagsins.

Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim.

32. gr.

Reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum og hagsmunaskráningu.

Sveitarstjórn skal setja reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum og skráningu hagsmuna sem gilda um kjörna fulltrúa, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins og aðra æðstu stjórnendur þess sem sveitarstjórn skilgreinir nánar.

Í reglunum skal mælt fyrir um skyldur aðila skv. 1. mgr. til að tilkynna um stjórnarsetur í félögum eða fyrirtækjum og önnur launuð störf, eignir, skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðrar ábyrgðir sínar hérlandis og erlendis auk sömu upplýsinga um maka. Einnig skal mæla fyrir um skyldur kjörinna fulltrúa að skrá í hagsmunaskrá allar greiðslur sem hann þiggur frá sveitarfélaginu, stofnunum þess eða fyrirtækjum í meirihlutaeigu þess að undanskildum föstum mánaðarlegum launagreiðslum ef fulltrúinn er jafnframt fastráðinn launþegi hjá sveitarfélaginu.

Í reglunum er heimilt að mæla fyrir um eignir, skuldir og ábyrgðir sem ekki er skylt að tilkynna um. Reglur sveitarfélags um varnir gegn hagsmunaárekstrum og hagsmunaskráningu og hagsmunaskráning á grundvelli þeirra skulu birtar á vef sveitarfélagsins.

33. gr.

Kjörgengi.

Sveitarstjórn úrskurðar hvort sveitarstjórnarfulltrúi hafi misst kjörgengi.

Skjóta má úrskurði sveitarstjórnar til úrskurðarnefndar kosningamála og úrskurði hennar má skjóta til dómstóla.

34. gr.

Lausn frá störfum.

Missi fulltrúi í sveitarstjórn kjörgengi skal hann víkja úr sveitarstjórn.

Telji sveitarstjórnarfulltrúi sig ekki geta gegnt skyldum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, svo sem vegna veikinda eða annarrar vinnu, getur sveitarstjórn létt af honum störfum, heimilað honum að taka sæti fyrsta varafulltrúa skv. 35. gr. eða veitt honum lausn úr sveitarstjórn, að hans ósk, um tiltekinn fyrirframákveðinn tíma eða til loka kjörtímabils.

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

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

35. gr.

Boðun varafulltrúa.

Þegar aðalfulltrúi er vanhæfur til meðferðar máls í sveitarstjórn skal boða varafulltrúa hans til meðferðar þess og afgreiðslu. Að afgreiðslu máls lokinni tekur aðalfulltrúi sæti sitt á viðkomandi fundi á ný. Verði innköllun varafulltrúa ekki við komið getur vanhæfur sveitarstjórnarfulltrúi krafist þess að umræðu og afgreiðslu máls verði frestað til næsta fundar. Frestun nær þó ekki fram að ganga ef $\frac{2}{3}$ hlutar viðstaddra sveitarstjórnarfulltrúa greiða atkvæði gegn frestun eða ef frestun hefði í för með sér að gengið væri gegn lögbundnum afgreiðslutíma máls.

Þegar aðalfulltrúi getur ekki mætt til fundar eða þarf að víkja af fundi af heilbrigðis-ástæðum eða af öðrum óviðráðanlegum ástæðum tekur varafulltrúi hans sæti í sveitarstjórn á þeim fundi. Aðalfulltrúi skal tilkynna forföll eins fljótt og auðið er og óska eftir því að varafulltrúi verði boðaður. Forföll samkvæmt þessari málsgrein taka ávallt til viðkomandi fundar í heild eða til loka fundar sé um það að ræða.

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

Þegar aðalfulltrúi fellur frá, missir kjörgengi, tekur sæti varafulltrúa skv. 2. mgr. 34. gr. eða fær lausn frá starfi í sveitarstjórn skal varafulltrúi hans taka sæti í sveitarstjórn frá og með næsta fundi.

36. gr.

Réttur til þóknunar o.fl.

Skýlt er sveitarstjórn að ákveða hæfilega þóknun til sveitarstjórnarfulltrúa fyrir störf þeirra með hliðsjón af álagi og ábyrgð í starfi.

Sveitarstjórnarfulltrúi á rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynlegur er vegna starfa hans í þágu sveitarfélagsins samkvæmt reglum sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn er heimilt að setja nánar reglur um réttindi sveitarstjórnarfulltrúa samkvæmt þessari grein, svo sem um endurgreiðslu útlags kostnaðar og tapaðra launatekna.

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

37. 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 starfi skal vinnuveitandi hans sýna fram á að ástæður uppsagnar sé ekki að rekja til þeirra atriða.

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

38. gr.

Réttindi og skyldur varafulltrúa.

Ákvæði þessa kafla um réttindi og skyldur sveitarstjórnarfulltrúa eiga einnig við um vara-fulltrúa þegar þeir taka sæti í sveitarstjórn.

V. KAFLI

Nefndir, ráð og stjórnir.

39. gr.

Byggðarráð.

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

Byggðarráð telst til fastanefnda sveitarstjórnar, sbr. 42. gr. Ákvæði þessa kafla, fyrir utan ákvæði 1. mgr. 49. gr., 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 fjármálastjórn þess, semur drög að fjármálaáætlun og viðaukum við hana og leggur þau fyrir sveitarstjórn. Þá sér byggðarráð um að ársreikningar sveitarfélagsins séu samdir reglum samkvæmt og lagðar 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. Þá 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.

40. gr.

Framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðarráðs.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu mála, þ.m.t. þeirra sem tilgreind eru í 6. og 7. tölul. 1. mgr. 65. gr., sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans og sem rúmast innan fjármálaáætlunar, eigi hún við.

Á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella.

Heimild byggðarráðs til að taka fullnaðarákvörðun í málum eða taka ákvarðanir í sumarleyfi sveitarstjórnar skv. 1. og 2. mgr. er bundin því skilyrði að ekki sé ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.

41. gr.

Kosning í byggðarráð.

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

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

Aðalfulltrúar í byggðarráði skulu koma úr hópi aðalfulltrúa í sveitarstjórn. Varafulltrúa skal einnig velja úr hópi aðalfulltrúa í sveitarstjórninni. Heimilt er þó að ákveða að aðalfulltrúar og varafulltrúar af sama framboðslista og hinn kjörni byggðarráðsfulltrúi verði varafulltrúar hans í þeirri röð sem þeir skipuðu listann þegar kosið var til sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn kýs formann og varaformann byggðarráðs úr hópi kjörinna byggðarráðsfulltrúa. Ef formaður og varaformaður eru forfallaðir eða varafulltrúar sitja fyrir þá, felur formaður öðrum fulltrúa í byggðarráði að undirbúa fund þess og gegna hlutverki formanns á viðkomandi fundi.

42. 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.

Kjörtímabil fastanefnda er hið sama og sveitarstjórnarinnar nema annað leiði af lögum eða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Að loknum sveitarstjórnarkosningum halda fastanefndir þó umboði sínu þar til nýkjörin sveitarstjórn hefur kosið nýja nefnd í þeirra stað en með sömu takmörkunum valdheimilda og fyrri sveitarstjórn sætti að afloknum kosningum, sbr. 13. gr.

Heimilt er sveitarstjórn að sameina nefndir þannig að ein nefnd fari með verkefni á fleiri en einu sviði þótt lög kveði á um 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.

43. 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 sveitarfélags má ákveða að nefnd samkvæmt þessari grein skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags sem hafa kosningarrétt í íbúakosningum sveitarfélagsins, sbr. 144. gr.

Ákvörðun skv. 3. mgr. er háð samþykki ráðherra og er m.a. háð því skilyrði að hægt sé að gefa út kjörskrá fyrir þann hluta sveitarfélagsins sem um ræðir. Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir 144. gr.

Ákvæði 51., 52. og 56. gr. gilda ekki um skipun nefndar sem er kosin skv. 3. mgr. Að öðru leyti gilda ákvæði þessara laga um störf slíkrar nefndar, kjörgengi, réttindi og skyldur nefndarfulltrúa og aðra þætti eftir því sem við getur átt.

44. gr.

Heimastjórnir.

Ráðherra skal semja og birta í Stjórnartíðindum fyrirmynd að skipan, hlutverki og valdheimildum heimastjórna skv. 2. mgr. sem sveitarfélögum er heimilt að starfrækja.

Heimastjórn skal fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í viðkomandi hluta sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr. 43. gr., og hafa að lágmarki afmarkaðar valdheimildir sem skilgreindar skulu nánar í fyrirmynd ráðherra, sbr. 1. mgr.

Heimastjórn telst til fastanefnda sveitarstjórnar og sveitarstjórn ákveður nánar skipan, hlutverk og valdheimildir heimastjórnar í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Þó skal meiri hluti nefndarfulltrúa hafa lögheimili í viðkomandi hluta sveitarfélagsins og vera kjörinn af íbúum hans, sbr. 3. og 4. mgr. 43. gr.

Sveitarfélagi er óheimilt að nota heitið heimastjórn yfir nefnd nema hún uppfylli skilyrði þessa ákvæðis.

45. gr.

Réttur íbúa byggðarkjarna til skipan nefndar til að fara með málefni hans.

Íbúar í byggðarkjarna sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. eiga rétt á því að skipað verði nefnd sem fer með afmörkuð málefni byggðarkjarnans skv. 43. gr. í a.m.k. tvö kjörtímabil og að meiri hluti nefndarinnar eigi þar lögheimili.

Skilyrði fyrir byggðarkjarna skv. 1. mgr. eru að:

- Íbúar í byggðarkjarnanum séu 250 eða fleiri hinn 1. janúar á því ári sem krafa um skipan nefndar er sett fram samkvæmt tölum Hagstofu Íslands.
- Byggðarkjarninn sé samfelld byggt svæði innan sveitarfélags þar sem fjarlægð milli íbúðarhúsa sé ekki meiri en 200 metrar.
- Byggðarkjarninn sé staðsettur í að minnsta kosti 10 km fjarlægð frá stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins.
- Ekki sé þegar starfrækt nefnd skv. 43. eða 44. gr. fyrir það svæði þar sem byggðarkjarninn er staðsettur.

Íbúar geta knúið fram skipun nefndar skv. 1. mgr.:

- með söfnun undirskrifta 51% kosningarbærra íbúa samkvæmt kosningalögum í byggðarkjarnanum skv. 121. gr. eða

- b. með því að lágmarki 20% kosningarbærra íbúa samkvæmt kosningalögum krefjist atkvæðagreiðslu skv. 120. gr. um skipun nefndarinnar og tillagan verði samþykkt í atkvæðagreiðslunni.

Séu skilyrði 2. og 3. mgr. uppfyllt ber sveitarstjórn að gera þegar í stað nauðsynlegar ráðstafanir til að koma nefndinni á fót. Í því felst að breyta samþykktum sveitarfélagsins og kjósa fulltrúa nefndarinnar skv. 50. gr. eða sjá um framkvæmd atkvæðagreiðslu skv. 4. mgr. 43. gr., sbr. 144. gr.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um hlutverk, skipan og valdheimildir nefndarinnar.

46. 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 kosningarréttar við sveitarstjórnarkosningar og einstaklinga sem ekki eiga þar lögheimili.

Sveitarstjórn getur sett reglur um fundi nefnda og ráða samkvæmt þessari grein eða falið viðkomandi nefnd eða ráði að setja sér slíkar starfsreglur að því leyti sem ekki er mælt fyrir um í öðrum lögum.

47. 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.

48. 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 málaflokki. Ef fundargerðir nefnda innihalda ályktanir og tillögur sem þarfnast staðfestingar byggðarráðs eða sveitarstjórnar ber að taka viðkomandi ályktanir og tillögur fyrir sem sérstök mál og afgreiða þau formlega. 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.

49. gr.

Framsal sveitarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála.

Í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð eða til að vinna að málefnum eða málum fyrir hluta sveitarfélags skv. 43. og 44. gr. getur sveitarstjórn ákveðið að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags

skal getið um þær ákvarðanir sem sveitarstjórn felur fastanefnd að fullnaðarafgreiða. Þetta á þó ekki við ákvarðanir sem lögboðnum nefndum eða öðrum aðilum sveitarfélagsins er falið að afgreiða með lögum. Ef fastanefnd er falið vald samkvæmt þessari málsgrein skal fjöldi nefndarfulltrúa 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 sveitarfélags til töku ákvarðana sem varða daglegan rekstur og þjónustu sveitarfélags og teljast leiða af stöðuumboði 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 samþykkt um stjórn 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.

50. gr.

Kosningar og kjörgengi.

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

Þeir einir eru kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir sem hafa kosningarrétt við sveitarstjórnar-kosningar nema annað leiði af lögum, sbr. m.a. 2. mgr. 46. gr.

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

51. 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 sveitarstjórnarfulltrúi 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 sveitarstjórnarfulltrúa má aðeins setja á þann lista sem hann sjálfur stendur að tillögu um.
2. Ef velja á tvo eða þrjá 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 skulu a.m.k. 40% af hvoru kyni vera á lista. Ef kjörgengi í nefnd er bundið við sveitarstjórnarfulltrúa eða varafulltrúa 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 sveitarstjórnarfulltrúa sem standa 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.

52. gr.

Kosning á milli lista.

Kosning á milli lista skal fara fram á eftirfarandi hátt:

1. Nefndarsætum er deilt á viðkomandi lista í hlutfall 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 fram hjá þeim lista við frekari úthlutun. Ef tvær eða fleiri útkomutölur eru jafnháar skal varpa hlutkesti.
4. Ef í ljós kemur að þessu loknu að annað kynið hefur ekki eins marga fulltrúa af hverjum lista fyrir sig og krafist er í 2. tölul. 51. 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. 50. gr., skal sveitarstjórn gæta þess að fullnægja kröfum um kynjahlutfall skv. 2. tölul. 51. gr. við skipun í viðkomandi nefnd.

53. gr.

Fundir nefnda og ályktunarhæfi.

Fundir nefnda skulu almennt haldnir fyrir luktum dyrum. Nefnd er heimilt að opna fundi sína komi fram ósk um slíkt svo fremi sem lög og eðli máls hamli því ekki. Sveitarstjórn skal setja reglur um meðferð óska um opna fundi nefnda þar sem fram komi skilyrði opnunar.

Um fundi nefnda, ályktunarhæfi og atkvæðagreiðslur gilda ákvæði III. kafla eftir því sem við getur átt.

54. gr.

Varafulltrúar.

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

Þegar kosið er til nefndar hlutbundinni listakosningu eða listi hefur verið sjálfkjörinn, og aðalfulltrúi í nefnd er forfallaður taka varafulltrúar af þeim lista sem aðalfulltrúi er kjörinn af sæti í nefnd í þeirri röð sem þeir skipa listann eftir að endurröðun á hann hefur farið fram skv. 4. tölul. 1. mgr. 52. gr.

Ef tveir flokkar eða framboðslistar til sveitarstjórnar leggja í sameiningu fram tillögu að lista við hlutbundna kosningu í nefnd sveitarstjórnar geta þeir komið sér saman um að varafulltrúar á listanum vegna nefndarkosningarinnar, sem eru þar fulltrúar sama flokks eða framboðslista og sá aðalfulltrúi 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 varafulltrúa. Sé enginn í hópi varafulltrúa viðkomandi lista í sama flokki eða tilheyri sama framboðslista og aðalfulltrúi tilheyrði þegar kosning í nefnd fór fram taka varafulltrúar af listanum sæti eftir venjulegum reglum.

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

55. gr.

Boðun varafulltrúa.

Um boðun varafulltrúa í nefndir gilda ákvæði 35. gr. eftir því sem við getur átt.

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

56. gr.

Lausn frá nefndarsetu og endurskipun.

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

Sveitarstjórn getur hvenær sem er á kjörtímabili ákveðið að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnun sem hún kys eða skipar ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, svo sem ef nefndarfulltrúi, án lögmætra forfalla, mætir ekki á fundi nefndar eða brýtur gegn þagnarskyldu. Enn fremur getur sveitarstjórnarfulltrúi krafist þess að nefnd verði endurskipuð telji hann ástæðu til. Sveitarstjórn er þó heimilt að hafna slíkri beiðni ef hún er bersýnilega tilefnislaus að því tilskildu að $\frac{2}{3}$ fundarmanna greiði atkvæði með tillögu um höfnun. Við framangreindar breytingar á skipan fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórn sveitarfélags skal kjósa alla fulltrúa að nýju og fer þá um kjör þeirra skv. 1. mgr. 50. gr. nema enginn ágreiningur sé innan sveitarstjórnar um breytingarnar.

Breytingar á nefndaskipan samkvæmt þessari grein skulu fullnægja skilyrðum 2. tölul. 51. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 52. gr. um kynjahlutföll.

57. gr.

Áheyrnarfulltrúar.

Hafi sveitarstjórn verið kjörin bundinni hlutfallskosningu og einhver framboðsaðili sem fulltrúa á í sveitarstjórn nær ekki kjöri í byggðarráð er fulltrúum þessa aðila heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til þátttöku í fundum nefndarinnar og varaáheyrnarfulltrúa í hans stað. Hið sama á við um fastanefndir sem falið hefur verið fullnaðarákvörðunarvald í málum. Sveitarstjórn er enn fremur heimilt að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að sama regla gildi um aðrar fastanefndir.

Um áheyrnarfulltrúa á fundum nefnda gilda sömu þagnarskylduákvæði laga og eiga við um aðra nefndarfulltrúa.

Áheyrnarfulltrúi og varaáheyrnarfulltrúi skv. 1. mgr. skulu fullnægja kjörgengisskilyrðum í viðkomandi nefnd.

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

58. 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 með sama hætti heimilt að ákveða að greiða áheyrnarfulltrúum þóknun fyrir störf þeirra í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags.

59. gr.
Önnur réttindi og skyldur.

Nefndarfulltrúum er skylt að sækja fundi nefndar.

Ákvæði III. og IV. kafla 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.

60. 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 fyrir-mælum 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
Framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn sveitarfélaga.

61. gr.
Ráðning framkvæmdastjóra.

Sveitarstjórn ræður framkvæmdastjóra til að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélags. Heimilt er tveimur sveitarfélögum eða fleiri að ráða sameiginlegan framkvæmdastjóra.

Sveitarstjórn skal gera skriflegan ráðningarsamning við framkvæmdastjóra þar sem starfskjör hans eru ákveðin. Ráðningartími framkvæmdastjóra skal að jafnaði vera sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar. Heimilt er að semja um gagnkvæman uppsagnarfrest innan ráðningartíma.

62. gr.
Hlutverk framkvæmdastjóra.

Framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður annars starfslíðs sveitarfélagsins. Hann skal sjá um að stjórnsýsla sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.

Framkvæmdastjóri skal sitja fundi sveitarstjórnar. Þar hefur hann málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi í sveitarstjórninni. Hann hefur jafnframt rétt til setu á fundum nefnda sveitarstjórnar.

Framkvæmdastjóri skal sjá um að fundir sveitarstjórnar, byggðarráðs og annarra nefnda sveitarstjórnar séu vel undirbúnir, m.a. í þeim tilgangi að mál sem þar eru afgreidd séu vel

upplýst. Hann sér einnig um að ákvarðanir sem teknar eru af hálfu sveitarstjórnar og annarra nefnda komist til framkvæmda, hafi sveitarstjórn ekki falið það öðrum.

Framkvæmdastjóri er prókúruhafi sveitarfélags. Honum er heimilt að veita öðrum starfsmanni prókúru að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Prókúruhafar skulu vera fjár síns ráðandi.

Framkvæmdastjóri 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 framkvæmdastjóra og mörk milli þess og ákvörðunarvalds sveitarstjórnar og byggðarráðs.

63. gr.

Ráðning annarra starfsmanna.

Sveitarstjórn ræður starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi sem skilgreindar skulu í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Jafnframt tekur sveitarstjórn ákvarðanir sem varða rétt og skyldur slíkra starfsmanna á grundvelli starfsmannaréttar og veitir þeim laun frá starfi.

Framkvæmdastjóri fer með sömu heimildir og mælt er fyrir um í 1. mgr. gagnvart öðrum starfsmönnum nema sveitarstjórn ákveði annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum sem birt skulu á vef sveitarfélagsins.

64. gr.

Starfskjör, réttindi og skyldur.

Um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fer eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga sé ekki mælt fyrir um annað í lögum.

Starfsmenn sveitarfélaga og aðrir sem sveitarfélög ráða til vinnu við ákveðin verkefni eru bundnir þagnarskyldu samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

VII. KAFLI

Fjármál sveitarfélaga.

65. gr.

Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar.

Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármuni sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a.:

1. staðfesting ársreiknings,
2. fjármálastefna til fimm ára,
3. fjárheimildir næstkomandi árs,
4. fjármálaáætlun til fimm ára,
5. viðauki við fjárheimildir skv. 3. tölul.,
6. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags,
7. sala eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess,
8. álagning skatta og gjalda,
9. ráðning eða uppsögn endurskoðanda.

Sveitarfélög skulu birta gjaldskrár sínar á vef sínum sé ekki annað tekið fram í lögum.

66. gr.

Reikningsárið og bókhaldsskylda.

Reikningsár sveitarfélaga er almanaksárið. Sveitarfélög, stofnanir þeirra og fyrirtæki eru bókhaldsskyld og gilda ákvæði laga um bókhald og laga um ársreikninga, svo og aðrar góðar bókhalds- og reikningsskilavenjur, um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga nema um annað sé mælt í lögum þessum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra. Bókhaldi sveitarfélags skal hagað á skýran og aðgengilegan hátt og skulu reikningsskil gefa glögga mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi.

67. gr.

Ársreikningur.

Gera skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, sbr. 68. gr.

Ársreikningur sveitarfélagsins skal saminn í samræmi við lög þessi, reglur settar á grundvelli þeirra og góða reikningsskilavenju. Að öðru leyti skal litið til laga um ársreikninga og reglna settra á grundvelli þeirra.

Í ársreikningi skal koma fram samanburður við:

- a. ársreikning undanfarins árs,
- b. upphaflega fjárheimild ársins,
- c. fjárheimildir ársins ásamt viðaukum.

Ársreikningur sveitarfélags skal fullgerður og samþykktur af byggðarráði eða framkvæmdastjóra sveitarfélags þar sem ekki er byggðarráð og tilbúinn til endurskoðunar og afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert.

Sveitarstjórn skal hafa lokið staðfestingu ársreiknings sveitarfélags, stofnana sveitarfélags og fyrirtækja þess eigi síðar en 15. maí ár hvert. Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri frest til staðfestingar ef brýn nauðsyn krefur.

68. gr.

Flokkun í reikningsskilum.

Í reikningsskilum sveitarfélaga skal skipta starfsemi þeirra þannig:

- a. A-hluti: Starfsemi sem fjármögnuð er að meiri hluta af tekjustofnum sveitarfélaga.
- b. B-hluti: Starfsemi sem tilheyrir ekki A-hluta og er rekin á fjárhagslega ábyrgð sveitarfélaga, svo sem þau félög sveitarfélaga sem fjármögnuð eru að meiri hluta með þjónustutekjum, eru með ótakmarkaða ábyrgð eða sveitarfélag hefur gengist í ábyrgðir fyrir.
- c. C-hluti: Félög sem falla hvorki í A- né B-hluta og eru með takmarkaða ábyrgð.

Sveitarfélögum er heimilt eftir því sem leiðir af viðkomandi lagareglum að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem er bundið í rekstri stofnana þeirra og fyrirtækja.

69. gr.

Fjármálastefna.

Sveitarstjórn skal eigi síðar en 1. nóvember á því ári sem haldnar eru sveitarstjórnarkosningar leggja fram fjármálastefnu fyrir A-hluta ásamt áhrifum B- og C-hluta á A-hluta til fimm ára. Sveitarstjórn skal í fjármálastefnu setja fram markmið sveitarfélagsins til næstu fimm ára um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar.

Sveitarstjórn skal endurskoða fjármálastefnu skv. 1. mgr. innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta eða ef upp koma aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við

með tiltækum úrræðum innan gildandi fjármálastefnu. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára.

70. gr.

Fjármálaáætlun til fimm ára.

Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárheimildir fyrir næstkomandi ár og fjármálaáætlun til næstu fjögurra ára þar á eftir. Saman mynda þessar áætlanir fimm ára fjármálaáætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði fyrir A- og B-hluta, og C-hluta ef við á, skv. 68. gr. Fjárheimildir næsta árs skulu fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til, sbr. 71. gr.

Fjármálaáætlun skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjármálaáætlunar skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu A-, B- og C-hluta við upphaf áætlunartímabilsins með gerð útkomuspár liðandi árs.

Bygðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur tillögu um fjármálaáætlun skv. 1. mgr. fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sveitarstjórn skal fjalla um fjármálaáætlun á tveimur fundum sem fram skulu fara með minnst tveggja vikna millibili. Að lokinni umræðu sveitarstjórnar skal afgreiða fjármálaáætlun, þó ekki síðar en 15. desember. Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri tíma til afgreiðslu fjármálaáætlunar ef brýn nauðsyn krefur.

Tillögu skv. 3. mgr. skulu bæði fylgja upplýsingar um þær forsendur sem byggt er á og lýsing helstu framkvæmda og skuldbindinga sem gert er ráð fyrir.

71. gr.

Fjárheimildir næstkomandi árs.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 70. gr. um fjárheimildir næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Aðrir geta þó ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárheimildum eða fjármálaáætlun.

Óheimilt er að víkja frá fjárheimildum næstkomandi árs skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við fjárheimildina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í fjárheimildinni í þegar samþykktum fjárheimildum. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Í reglugerð sem sett er á grundvelli 83. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.

72. gr.

Viðmið um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.

Sveitarstjórn uppfyllir skyldu sína skv. 1. mgr. m.a. með því að fylgja eftirfarandi reglum:

1. Jafnvægisreglu:
 - a. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A-hluta í reikningsskilum skv. 68. gr. séu á hverjum þremur samliggjandi reikningsárum ekki hærri en sem nemur samanlögðum heildartekjum á sama tímabili.
 - b. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 68. gr. séu á hverjum þremur samliggjandi reikningsárum ekki hærri en sem nemur samanlögðum heildartekjum á sama tímabili.
2. Skuldareglu:
 - a. Heildarskuldir og skuldbindingar A-hluta í reikningsskilum skv. 68. gr. séu ekki hærri en sem nemur 130% af heildartekjum.
 - b. Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 68. gr. séu ekki hærri en sem nemur 150% af heildartekjum.

Ráðherra skilgreinir í reglugerð nánar þau viðmið sem lögð eru til grundvallar skv. 2. mgr., þar á meðal um útgjöld, tekjur, eignir, skuldir og skuldbindingar og aðlögun sveitarfélaga að þeim. Þar skal jafnframt heimilt að undanþiggja nánar tilgreindar skuldir eða skuldbindingar einstakra sveitarfélaga þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif.

73. gr.

Ábyrg meðferð fjármuna.

Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti.

Sveitarfélögum er heimilt að ávaxta fjármuni sína með áhættulitlum fjárfestingakostum, svo sem á innlánsreikningum fjármálastofnana eða með því að kaupa ríkistryggð verðbréf, sértryggð skuldabréf viðskiptabanka eða skuldabréf Lánasjóðs sveitarfélaga.

Sveitarfélagi er óheimilt að takast á hendur áhættufjárfestingar og fjárfestingar í hagnaðarskyni, svo sem kaup hlutabréfa, nema um sé að ræða verkefni sem því hefur með lögum verið falið eða heimilað að sinna. Þó er sveitarfélögum heimilt að taka þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna en þó þannig að áhætta vegna þátttöku í þeim gangi ekki gegn ábyrgri meðferð fjármuna.

Sveitarstjórn setur sveitarfélaginu reglur um fjárstýringu skv. 1. og 2. mgr.

74. gr.

Miklar fjárfestingar og skuldbindingar.

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um einstaka fjárfestingu, framkvæmd, lántöku, veitingu ábyrgða eða aðrar skuldbindingar A-hluta og B-hluta sveitarfélags sem nema hærri fjárhæð en 10% af heildartekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári er sveitarfélaginu skylt að gera mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Í þeim tilvikum

sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni.

Ef ákvörðun skv. 1. mgr. nemur samanlagt 20% eða meira af heildartekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári skal fá sérfróðan aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu til að gera mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins skv. 1. mgr.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirsmáli um innihald áhrifamats skv. 1. og 2. mgr. og undanþágur frá því.

75. gr.

Yfiráð yfir fasteignum og öðrum eignum.

Sveitarfélag skal tryggja sér viðeigandi nýtingar- eða afnotarétt af fasteignum og mannvirkjum, svo sem veitum, sem nauðsynleg eru til að lögboðin verkefni sveitarfélags verði rækt.

76. gr.

Heimild til veðsetningar.

Sveitarfélag má ekki veðsetja öðrum tekjur sínar. Ekki heldur fasteignir eða aðrar eignir sem það á og eru nauðsynlegar til að lögboðin verkefni sveitarfélags verði rækt, sbr. 75. gr. Aðrar eignir má veðsetja til tryggingar lánum sem sveitarfélag tekur til eigin þarfa og heildar- eignir sveitarfélags standa til tryggingar skuldbindingum þess.

Þrátt fyrir 1. mgr. getur sveitarfélag veitt Lánasjóði sveitarfélaga ohf. veð í tekjum sínum vegna lána sem það tekur hjá sjóðnum og vegna ábyrgða sem það veitir honum skv. 1. og 2. mgr. 77. gr.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um tryggingar lánasjóðsins skv. 2. mgr.

77. gr.

Heimild til að gangast í ábyrgðir.

Sveitarstjórn getur veitt lán og gengist í einfalda ábyrgð til tryggingar á lánum vegna félags sem það á að öllu leyti, enda sinni félagið verkefni sem sveitarfélögum er skylt að sinna með lögum.

Sveitarstjórn getur einnig veitt lán og gengist í hlutfallslega ábyrgð til tryggingar á lánum vegna félags sem það á hlut í með öðrum opinberum aðilum. Innbyrðis skal lánveiting og ábyrgð eigenda skiptast í hlutfalli við eignarhlut. Skilyrði er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila, að lánveiting eða trygging lánveitingar sé bundin við lögákveðið verkefni sveitarfélaga og að allir eigendur veiti eða ábyrgist lán í samræmi við eignarhlut sinn. Tryggja skal að ábyrgð sveitarfélagsins falli niður ef lögaðili hættir að sinna lögákveðnu verkefni sveitarfélaga eða færist að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Sveitarfélag má ekki veita lán eða gangast í ábyrgðir með öðrum skilyrðum vegna annarra skuldbindinga en greinir í 1. og 2. mgr. Prókúruhafa sveitarfélags er þó heimilt fyrir þess hönd að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

78. gr.

Úthlutun takmarkaðra gæða.

Þegar sveitarfélag úthlutar takmörkuðum gæðum, þar á meðal við sölu eða leigu fasteigna, úthlutun lóða eða styrkja, skal úthlutunin að jafnaði auglýst opinberlega þar sem fram skulu koma skýrir og gagnsæir skilmálar um úthlutunina.

Heimilt er að víkja frá auglýsingaskyldu skv. 1. mgr. ef sýnt er fram á að slíkt þjóni betur íbúum sveitarfélags, t.d. vegna atvinnuuppbyggingar eða annarra stefnumarkandi markmiða sveitarfélagsins.

79. gr.

Skuldajöfnuður.

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

Fjármálastofnun má ekki nýta fjármuni sem sveitarfélag hefur afhent henni til varðveislu skv. 73. gr. til skuldajafnaðar til fullnustu kröfu sem stofnunin kann að eiga á sveitarfélagið.

80. gr.

Gjaldþrotaskipti og aðför.

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

81. gr.

Endurskoðun.

Sveitarstjórn ræður löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki sem annast skal endurskoðun ársreikninga hjá sveitarfélaginu. Endurskoðun fer eftir lögum um endurskoðendur, lögum um ársreikninga, alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum og fyrirmælum laga þessara.

Endurskoðandi skal endurskoða ársreikning sveitarfélags skv. 67. gr. í samræmi við 1. mgr. og í því sambandi kanna bókhaldsgögn sveitarfélagsins og aðra þætti er varða rekstur þess og stöðu. Endurskoðandi skal gera grein fyrir álitinu á áritun sinni á ársreikninginn.

Endurskoðandi sveitarfélags skal jafnframt kanna hvort fullnægjandi heimildir hafi verið fyrir útgjöldum og hvort almenn stjórnarsýsla sveitarfélags og einstakar ákvarðanir af hálfu þess séu í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélags, ábyrga fjármálastjórn og upplýsingaskyldu sveitarfélaga.

Endurskoðandi sveitarfélags skal skila skriflegri skýrslu til sveitarstjórnar um mikilvæg atriði sem fram hafa komið við endurskoðun ársreiknings og könnun skv. 3. mgr. Í skýrslunni skal sérstaklega, ef við á, geta um veikleika í innra eftirliti í vinnuferli við gerð reikningsskila.

Sveitarstjórn skal veita endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki aðgang að öllum þeim upplýsingum og gögnum sem þörf er á vegna endurskoðunar. Reglur um þagnarskyldu takmarka ekki rétt endurskoðenda í þessu efni.

Endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun sveitarfélags skal taka sér hlé frá endurskoðun þess í a.m.k. tvö ár samfelld eigi síðar en sjö árum eftir að hann var ráðinn til verksins.

Endurskoðandi sveitarfélags skal vera óháður sveitarfélaginu, bæði í reynd og ásýnd, sbr. lög um endurskoðendur. Endurskoðanda er óheimilt að taka þátt í ákvörðunum sveitarstjórnar eða stjórnenda sveitarfélags sem geta leitt til þess að hlutleysi hans við framkvæmd endurskoðunarstarfa sé stefnt í hættu.

82. gr.

Álitsgerð endurskoðanda og meðferð hennar.

Verði endurskoðandi var við að reikningsskil og fjármál sveitarfélags séu ekki í samræmi við kröfur laga og reglna skal hann þá þegar, einnig innan ársins ef við á, greina sveitarstjórn

og eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga frá því með skriflegri álitserð. Þagnarskylda samkvæmt lögum þessum eða öðrum lögum stendur þeirri skyldu ekki í vegi.

Berist sveitarstjórn skrifleg álitserð endurskoðanda um að reikningsskil eða fjármál sveitarfélags séu ekki í samræmi við kröfur skal oddviti tryggja að álitserðin hafi borist öllum aðalfulltrúum í sveitarstjórn ekki síðar en sjö dögum eftir að það liggur fyrir.

Endurskoðandi sveitarfélags getur krafist þess sérstaklega að álitserð hans sé tekin til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar. Enn fremur skal taka slíka álitserð til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar ef sveitarstjórnarfulltrúi krefst þess.

83. gr.

Reglur um bókhald og reikningsskil.

Að fengnum tillögum eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga skal ráðherra setja reglugerð um:

1. bókhald sveitarfélaga, þar á meðal um samræmdan upplýsingalykil,
2. vinnslu, meðferð, form og efni fjármálaáætlana,
3. vinnslu, meðferð, form og innihald ársreiknings og meðferð á skýrslum endurskoðanda um hann.

84. gr.

Skil á upplýsingum um fjármál.

Fjármálaáætlarnir skal senda ráðherra innan 15 daga frá afgreiðslu þeirra. Hið sama á við um viðauka sem eru gerðir við slíkar áætlarnir.

Ársreikning sveitarfélags, ásamt skýrslu endurskoðanda, skal senda ráðherra og Hagstofu Íslands ekki síðar en 20. maí ár hvert. Álitserð endurskoðanda skv. 82. gr. skal hann sjálfur senda ráðherra jafnskjótt og hún er afhent sveitarfélagi.

Að fengnum tillögum eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga skal ráðherra setja reglugerð um ársfjórðungsleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum til afnota fyrir ráðuneytið, aðra opinbera aðila og Samband íslenskra sveitarfélaga. Í reglugerðinni skal m.a. mælt fyrir um framsetningu og form slíkra upplýsinga sem og um rafræn skil þeirra eftir því sem við á. Haft skal samráð við Hagstofu Íslands um setningu reglugerðarinnar.

VIII. KAFLI

Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

85. gr.

Skyldur sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn ber ábyrgð á fjárhag sveitarfélags. Henni ber að tryggja að ákvæðum laga þessara um fjármál sveitarfélaga sé fylgt.

Komist sveitarfélag í fjárþröng þannig að sveitarstjórn telur sér ekki unnt að standa í skilum skal hún tilkynna það til eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Á sama hátt skal sveitarstjórn gera nefndinni viðvart telji hún að fjármál sveitarfélags eða einstakar fjárhagslegar ráðstafanir séu ekki í samræmi við lög þessi eða fjármál sveitarfélags stefni að öðru leyti í óefni. Ef skilyrði 94. gr. eru fyrir hendi skal tilkynning fela í sér ósk um skipun fjárhaldsstjórnar.

86. gr.

Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga.

Ráðherra skipar þriggja manna eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga til fimm ára í senn. Nefndarfulltrúar skulu hafa sérstaka þekkingu á fjárhagslegum mállefnum sveitarfélaga. Einn fulltrúi í nefndinni skal skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi og hinn með háskólamenntun í lögfræði. Þrír varafulltrúar skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

Kostnaður af störfum eftirlitsnefndarinnar, þ.m.t. þóknun nefndarfulltrúa, greiðist úr ríkissjóði. Skal þóknunin ákveðin af ráðherra.

Nefndin er fjölskipað stjórnvald sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Ákvarðanir hennar sæta þó ekki kæru til ráðherra. Nefndin setur sér starfsreglur þar sem m.a. skal kveðið á um boðun funda, fundarsköp og ályktunarhæfi.

87. gr.

Hlutverk eftirlitsnefndar.

Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga skal:

- a. fylgjast með fjármálum sveitarfélaga, þ.m.t. reikningsskilum og áætlanagerð, og bera þau saman við viðmið samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim.
- b. hafa almennt eftirlit með því að fjármál, fjármálastjórn og fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur,
- c. stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra,
- d. sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur henni á þessu sviði.

Eftirlit nefndarinnar og ákvarðanir hennar skulu byggjast á heildarmati á fjárhagslegri stöðu viðkomandi sveitarfélags. Nefndinni ber í einstökum málum að velja þau úrræði sem líklegast er að nái því markmiði sem að er stefnt að teknu tilliti til sjálfstjórnar sveitarfélaga.

88. gr.

Aðgangur eftirlitsnefndar að upplýsingum.

Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga skal hafa aðgang að öllum upplýsingum um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga sem berast ráðherra.

Sveitarfélög skulu veita nefndinni og starfsmönnum hennar aðgang að starfsstöðvum sveitarfélagsins, bókum, fylgiskjölum og öðrum gögnum sveitarfélags sem henni er þörf á vegna starfs síns auk skýringa um slík atriði innan frests er nefndin tiltekur.

89. gr.

Reglugerð um störf eftirlitsnefndar og viðmið um fjármál sveitarfélaga.

Ráðherra setur reglugerð um störf eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Þar mælir hann m.a. fyrir um málsmeðferð eftirlitsnefndarinnar og nauðsynleg viðmið um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga, sbr. 72. gr.

90. gr.

Nánar um úrræði eftirlitsnefndar.

Í því skyni að fullnægja hlutverki sínu samkvæmt lögum þessum getur eftirlitsnefndin:

1. birt reglubundið almenningar grunnupplýsingar um fjárhag sveitarfélaga,

2. gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjármálaáætlanir, fjárheimildir og reikningsskil sveitarfélaga,
3. sent fyrirspurnir til sveitarstjórna þar sem óskað er skýringa eða gagna innan hæfilegs frests,
4. sent ábendingar eða tilmæli til sveitarstjórnar vegna fjárhagslegrar stöðu sveitarfélags eða einstakra fjárhagslegra ákvarðana,
5. látið rannsaka fjárreiður og rekstur sveitarfélags og lagt síðan fyrir sveitarstjórn að bæta það sem áfátt kann að reynast innan hæfilegs frests,
6. birt tilkynningu eða álit um stöðu eða einstakar fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélags,
7. vísað máli til ráðherra, sbr. 91.–93. gr. eða 125. gr.

91. gr.

Samkomulag sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál.

Þegar fjármál eða fjármálastjórn sveitarfélags gefa tilefni til skulu ráðherra og viðkomandi sveitarstjórn, á grundvelli rökstuddrar tillögu eftirlitsnefndar, gera samkomulag um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins. Í samkomulagi skal fjalla um tilgang þess og viðmið um fjárhagsleg málefni eftir því sem þörf er á, þar á meðal um rekstur, fjárfestingar og álagningu gjalda og skatta. Ef þörf er á getur ráðherra einnig samhliða samkomulagi beitt úrræðum skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 92. gr.

Ráðherra getur einnig gert samkomulag samkvæmt þessari grein að beiðni viðkomandi sveitarstjórnar. Skal þá leitað umsagnar eftirlitsnefndar áður en samkomulag er gert.

Þegar samkomulag liggur fyrir skal það staðfest af ráðherra annars vegar og viðkomandi sveitarstjórn hins vegar. Ráðherra getur gert þá kröfu að $\frac{2}{3}$ fulltrúa á fundi sveitarstjórnar greiði atkvæði með samkomulaginu til að það öðlist gildi. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga og reikningsskilum sveitarfélaga hefur eftirlit með framkvæmd sveitarfélags á samkomulagi samkvæmt þessari grein.

92. gr.

Önnur úrræði ráðherra.

Ef samkomulag skv. 91. gr. hefur ekki skilað árangri, samkomulag hefur ekki náðst eða ekki verður talið að gerð samkomulags muni færa fjármál sveitarfélags til betri vegar getur ráðherra að fenginni rökstuddri tillögu eftirlitsnefndar:

1. veitt sveitarfélagi styrk eða lán úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til þess að koma fjárhag sveitarfélagsins á réttan kjöl, enda sé haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um þá ráðstöfun,
2. heimilað eða lagt fyrir sveitarstjórn að leggja álög á útsvör og eða fasteignaskatta sem nemi allt að 25% umfram það hámark sem ákveðið er í lögum um tekjustofna sveitarfélaga,
3. sett sveitarfélagi fyrimæli um rekstur og stjórnsýslu, sbr. 93. gr.

Beiting úrræða samkvæmt kafla þessum útilokar ekki að ráðherra beiti einnig úrræðum skv. XI. kafla.

Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga hefur eftirlit með framkvæmd ákvarðana ráðherra samkvæmt þessari grein.

Ákvæði 2. mgr. 87. gr. gildir um ákvarðanir ráðherra eftir því sem við á.

Ráðherra er heimilt að mæla fyrir í reglugerð um nánari viðmið og skilyrði styrks og láns úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skv. 1. tölul. 1. mgr., sbr. lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

93. gr.

Nánar um skilyrði um rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga.

Skilyrði sem ráðherra getur sett sveitarfélagi um rekstur og stjórnsýslu skv. 3. tölul. 1. mgr. 92. gr. geta m.a. kveðið á um að:

1. sveitarfélag skili mánaðarlega upplýsingum úr bókhaldi, sem a.m.k. gefi yfirlit um tekjur, gjöld, handbært fé, eignir og skuldir,
2. sveitarfélag vinni og afgreiði fjármálaáætlun til allt að tíu ára, þar á meðal um að slík áætlun skuli gerð árlega og fullnægi, eftir því sem við á, reglum um fimm ára áætlun,
3. sveitarfélag leiti aðstoðar hjá sérhæfðum ráðgjafa eða öðrum sérfræðingi,
4. fjármálaáætlun, þar á meðal áætlun skv. 2. tölul., og starfsemi sveitarfélags að öðru leyti, séu í samræmi við tiltekin viðmið um:
 - a. framlegð af rekstri,
 - b. samdrátt í rekstri eða samdrátt í ákveðnum þætti rekstrar,
 - c. takmarkanir á fjárfestingum,
 - d. takmarkanir á lántökum og öðrum skuldbindingum, þar á meðal um gjaldmiðil sem heimilt er að taka lán í, um endurfjármögnun og önnur lánskjör,
 - e. nýtingu tekjustofna,
 - f. annað sem telja má þýðingarmikið fyrir fjármál viðkomandi sveitarfélags,
5. mat skv. 74. gr. skuli framkvæmt af tilteknum aðila eða aðila með tiltekna sérfræðikunnáttu um lægri viðmið en tilgreind er í 74. gr. og nánari fyrirmæli um það sem leggja skal mat á.

94. gr.

Ákvörðun um fjárhaldsstjórn og svipting fjárforráða.

Ef greiðslubyrði sveitarfélags umfram greiðslugetu er svo mikil að ljóst er að ekki mun úr rætast í bráð getur ráðherra að fenginni tillögu eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningskilum sveitarfélaga svipt sveitarstjórn fjárforráðum sveitarfélags og skipað því fjárhaldsstjórn. Hið sama á við hafi sveitarstjórn vanrækt skyldur sínar samkvæmt lögum þessum ítrekað og verulega.

Birta skal ákvörðun um sviptingu fjárforráðis og skipun fjárhaldsstjórnar í Lögbirtinga-
blaði.

95. gr.

Fjárhaldsstjórn.

Fjárhaldsstjórn sveitarfélags skal skipuð þremur mönnum, þar af einum samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Nefndarfulltrúar skulu hafa þekkingu á mál-
efnum sveitarfélaga. Formaður skal skipaður af ráðherra. Hann skal fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara.

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

96. gr.

Réttaráhrif skipunar fjárhaldsstjórnar.

Hafi sveitarfélagi verið skipuð fjárhaldsstjórn skv. 94. gr. má enga greiðslu inna af hendi úr sveitarsjóði nema með samþykki hennar. Ályktanir sveitarstjórnar og annarra sem tilheyra stjórnsýslu 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 að fjárhaldsstjórn hefur verið skipuð skal almennt heimilt að ráðstafa fjármunum sveitarfélagsins vegna:

1. lögbundinnar þjónustu sveitarfélagsins,
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 skv. 2. mgr. og vegna annarra útgjalda sem hún telur rétt að mæta meðan á greiðslustöðvun stendur.

Að öðru leyti en að framan greinir leiðir skipun fjárhaldsstjórnar til sömu réttaráhrifa og greiðslustöðvun eftir ákvæðum IV. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, í allt að eitt ár frá því að fjárhaldsstjórnin var fyrst skipuð.

97. gr.

Hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar.

Fjárhaldsstjórn skal rannsaka fjárreiður sveitarfélags og allan rekstur þess og gera áætlun um tekjur og gjöld sveitarfélagsins, a.m.k. fyrir næstu fimm fjárhagsár. Áætlunin skal þannig fram sett að hún geti enn fremur gilt sem fjárheimild næstkomandi reikningsárs og fjármálaáætlun til fimm ára fyrir sveitarfélagið. Áætlunina skal senda ráðherra til staðfestingar ásamt umsögn sveitarstjórnar. Að lokinni staðfestingu ráðherra gildir áætlunin sem fjárheimild fyrir næstkomandi ár og fjármálaáætlun til fimm ára.

Fjárhaldsstjórn getur með samþykki ráðherra selt eigur sveitarfélagsins til lúkningar skuldum, þó ekki þær sem eru nauðsynlegar 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 eða leitað samvinnu um rækslu hennar við annað sveitarfélag samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Ef sveitarfélagi hefur verið skipuð fjárhaldsstjórn og fyrir liggur að það er og verður um ófyrirséða framtíð ófært um að standa í skilum með skuldbindingar sínar getur fjárhaldsstjórn ákveðið einhliða að leita nauðasamnings fyrir það. Einhliða nauðasamninga skal einungis leita hafi samningar við lánardrottna ekki borið árangur. Um slíkan nauðasamning gilda almennar reglur laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eftir því sem við getur átt en þó þannig að umsjónarmaður með nauðasamningsumleitunum lætur ekki greiða atkvæði um frumvarp að nauðasamningi.

98. gr.

Sameining við annað sveitarfélag.

Nú duga ráðstafanir samkvæmt þessum kafla ekki til þess að koma fjárhag sveitarfélags og stofnana þess á réttan kjöl og getur þá ráðherra einnig ákveðið að leita samninga við nágrannasveitarfélög um sameiningu við það sveitarfélag sem undir fjárhaldsstjórn er eða hluta þess.

99. gr.

Brottfall á sviptingu fjárforráða.

Svipting fjárforráðis 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 fjárforráðis.

Í eitt ár eftir að svipting fjárforráða fellur brott þarf ávallt samþykki ráðherra á viðaukum við fjármálaáætlunir sem fjárhaldsstjórn vann og ráðherra staðfesti. Á sama tímabili getur ráðherra einnig einhliða ákveðið viðauka við umræddar fjármálaáætlunir sé það nauðsynlegt

af tilliti til fjárhags sveitarfélagsins til lengri eða skemmri tíma. Haft skal viðeigandi samráð við sveitarstjórn um slíka ákvörðun.

IX. KAFLI

Samvinna sveitarfélaga og samningar um starfrækslu verkefna.

100. 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 til aðila utan sveitarfélags slíkt vald nema fyrir því sé sérstök lagaheimild.

Samvinna sveitarfélaga skal ávallt grundvallast á samningi viðeigandi sveitarfélaga sem öðlast ekki 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, ákvarðanatöku, slit samvinnu og fjárhagsleg atriði. Afrit af öllum samningum um samvinnu sveitarfélaga þeirra á milli skal senda ráðherra sem árlega skal gefa út yfirlit yfir samninga sveitarfélaga um samvinnu.

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

101. 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 stjórnsýslulaga, að undanskildum ákvörðunum í starfsmannamálum, 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 mæli fyrir um samstarf sveitarfélaga.

Samningar samkvæmt þessari grein öðlast gildi við birtingu þeirra í Stjórnartíðindum.

102. gr.

Byggðasamlög.

Sveitarfélögum er heimilt að stofna byggðasamlög sem taka að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna þeirra. Með samþykkt um byggðasamlag framselja aðildarsveitarfélög til byggðasamlagsins það fjárstjórnunarvald sem lýtur að rekstri þess, sbr. þó 3. mgr. 103. gr.

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

103. gr.

Aðalfundur byggðasamlaga.

Æðsta vald í málefnum byggðasamlags er í höndum aðalfundar aðildarsveitarfélaga sem haldinn skal a.m.k. árlega og eigi síðar en 20. október, sbr. þó 4. mgr. Atkvæðavægi aðildarsveitarfélaga og fulltrúa þeirra á aðalfundi, sbr. a- eða b-lið 2. mgr., skal ráðast af innbyrðis ábyrgðarhlutfalli hvers sveitarfélags á starfsárinu á undan skv. 107. gr. eða öðrum hlutlægum mælikvörðum sem aðildarsveitarfélög koma sér saman um í samþykkt byggðasamlags.

Atkvæðisrétt á aðalfundi eiga:

- a. allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga eða

- b. fulltrúaráð, skipað kjörnum fulltrúum aðildarsveitarfélaga, sbr. þó 106. gr. Í samþykkt byggðasamlags skal kveðið á um fjölda fulltrúa hvers aðildarsveitarfélags í fulltrúaráði og atkvæðavægi þeirra. Öllum kjörnum fulltrúum aðildarsveitarfélaga skal þó ávallt vera heimilt að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétt.

Í samþykkt byggðasamlags skv. 104. gr. skal skilgreina þær ákvarðanir sem eru á forræði aðalfundar og verða ekki framseldar til stjórnar eða framkvæmdastjóra. Að lágmarki skal aðalfundur taka ákvörðun um:

1. heildarstefnu og markmið byggðasamlags,
2. fjármálaáætlun til fimm ára og fjárheimild næstkomandi árs, sbr. þó 7. tölul. 104. gr.
3. staðfestingu ársreiknings,
4. óvenjulegar eða meiri háttar ákvarðanir, svo sem fjárfestingar, lántökur, sölu eigna eða veigamiklar breytingar á verkefnum byggðasamlags,
5. veigamiklar breytingar á samþykktum byggðasamlagsins,
6. inngöngu nýrra sveitarfélaga, úrsögn úr samstarfinu og slit byggðasamlagsins.

Heimilt er að ákveða í samþykkt byggðasamlags að tiltekna ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga og skal þá aðalfundur haldinn eigi síðar en 10. október ár hvert. Í samþykkt skal þá:

- a. tilgreint hvaða ákvarðanir eru háðar slíkri staðfestingu,
- b. lýsa því ferli sem grípa skal til ef ákvörðun aðalfundar er ekki staðfest af öllum aðildarsveitarfélögum. Í samþykkt er heimilt að ákveða að ekki skuli haldinn aukaaðalfundur til að taka nýja ákvörðun í kjölfar slíkrar synjunar.

104. gr.

Samþykkt byggðasamlags.

Í samþykkt byggðasamlags skulu m.a. vera ákvæði um:

1. Heiti byggðasamlags og hvaða verkefnum það sinnir.
2. Valdheimildir byggðasamlags og starfsmanna þess, þ.e. þær ákvarðanir sem aðildarsveitarfélög fela stjórn, framkvæmdastjóra eða einstökum starfsmönnum byggðasamlaga að fullnaðarafgreiða.
3. Boðun aðalfunda og framkvæmd þeirra. Heimilt er að setja reglur um tillögurétt kjörinna fulltrúa og ræðutíma, sbr. b-lið 2. mgr. 103. gr., til að tryggja eðlilega framvindu aðalfundar.
4. Kjör til fulltrúaráðs ef við á, fjölda aðalfulltrúa og varafultrúa í fulltrúaráð, kjörtímabil og atkvæðavægi þeirra.
5. Kjör til stjórnar ef við á, fjölda aðalfulltrúa og varafultrúa í stjórn og kjörtímabil.
6. Hvort dagleg stjórn byggðasamlags sé í höndum stjórnar eða framkvæmdastjóra sem ráðinn er af stjórn og um umboð stjórnar eða framkvæmdastjóra.
7. Hvernig ákvörðunarvaldi um viðauka við fjárheimild yfirstandandi árs er háttað. Heimilt er að mæla svo fyrir í samþykkt byggðasamlags að ákvörðun um viðauka þurfi ekki að koma til samþykktar á aðalfundi, sbr. þó 4. tölul. 3. mgr. 103. gr.
8. Ályktunarhæfi funda og annað sem máli skiptir í því sambandi.
9. Samráðsvettvang aðildarsveitarfélaga ef við á, svo sem eigendafund eða stefnuráð.
10. Hvort og hvenær þörf er á staðfestingu sveitarstjórna á ákvörðunum aðalfundar skv. 4. mgr. 103. gr.
11. Heimildir til samninga við einkaaðila ef við á, sbr. 115. gr.
12. Heimildir til samninga við einstök aðildarsveitarfélög um að þau taki að sér afmarkaða þætti í þeirri starfsemi sem falin hefur verið byggðasamlagi ef við á.

13. Skipan og störf sérfræðings skv. 3. mgr. 107. gr. og sáttanefndar skv. 3. mgr. 108. gr.
14. Úrgöngu úr byggðasamlagi, þar á meðal um uppgjör aðildarsveitarfélaga, ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlutum.

105. gr.

Skýrsla um starfsemi byggðasamlags og upplýsingaréttur.

Stjórn eða framkvæmdastjóri byggðasamlags skal vinna skýrslu um starfsemi þess á liðnu starfsári. Í skýrslunni skal gera grein fyrir helstu verkefnum og árangri byggðasamlagsins, tillögu að fjármálaáætlun og fjárheimild skv. 2. tölul. 3. mgr. 103. gr. og öðrum atriðum sem talin eru mikilvæg fyrir aðildarsveitarfélögin. Skýrslan skal send aðildarsveitarfélögum og birt opinberlega með hæfilegum fyrirvara fyrir aðalfund byggðasamlags.

Einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur eiga rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags. Kjörnir fulltrúar eiga vegna starfa sinna rétt á öllum gögnum sem liggja fyrir í stjórnsýslu byggðasamlags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar sveitarstjórnar, sbr. 30. gr.

106. gr.

Kosning í fulltrúaráð byggðasamlags.

Í samþykkt byggðasamlags er heimilt að mæla fyrir um að fram fari almenn atkvæðagreiðsla í aðildarsveitarfélögum um kjör fulltrúa í fulltrúaráð skv. b-lið 2. mgr. 103. gr. Í samþykktinni skal þá kveðið á um framkvæmd kosningarinnar, þar á meðal um val á kjöraðferð og reglur um úthlutun sæta, svo sem hvort um persónukjör eða listakosningu sé að ræða, og hvort fulltrúar séu kosnir sameiginlega fyrir aðildarsveitarfélögin eða fyrir hvert aðildarsveitarfélag fyrir sig.

Í fulltrúaráð byggðasamlags eru þeir kjörgengir í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. sem hafa kosningarrétt í aðildarsveitarfélagi byggðasamlagsins samkvæmt kosningalögum. Í samþykkt byggðasamlags er þó heimilt að ákveða að einstaklingar sem ekki hafa náð aldri til að kjósa samkvæmt kosningalögum séu kjörgengir í slíkri atkvæðagreiðslu.

Heimilt er að ákveða að atkvæðavægi fulltrúa sem kosnir eru samkvæmt þessari grein sé með öðrum hætti en skv. 1. mgr. 103. gr. Að öðru leyti skulu ákvæði 144. gr. eiga við um kosninguna.

107. gr.

Ábyrgð og kostnaðarskipting byggðasamlaga.

Aðildarsveitarfélög byggðasamlags bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum þess gagnvart þriðja aðila. Innbyrðis skiptist kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð á grundvelli þess raunkostnaðar sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Stjórn eða framkvæmdastjóri byggðasamlags skal á aðalfundi leggja fram tillögu að kostnaðarskiptingu og fjárhagslegri ábyrgð fyrir komandi starfsár sem byggist á greiningu á þessum kostnaði.

Þrátt fyrir 1. mgr. er heimilt að ákveða kostnaðarskiptingu og fjárhagslega ábyrgð eftir hlutlægum mælikvörðum sem sveitarfélög koma sér saman um í samþykkt byggðasamlagsins.

Hvort sem kostnaðarskipting og fjárhagsleg ábyrgð er ákveðin á grundvelli 1. eða 2. mgr. geta einstök aðildarsveitarfélög farið fram á að fyrir aðalfund verði skipaður óháður sérfræðingur eða sérfræðingar til að greina raunkostnað starfseminnar fyrir hvert sveitarfélag. Beiðni um skipan sérfræðings skal berast stjórn eða framkvæmdastjóra byggðasamlags með þeim fresti fyrir aðalfund sem nánar er kveðið á um í samþykkt byggðasamlags. Niðurstaða

sérfræðings skal lögð fram sem tillaga á aðalfundi og ef hún er samþykkt skal kostnaðarskipting og fjárhagsleg ábyrgð byggjast á tillögunni fyrir komandi starfsár. Kostnaður af störfum sérfræðings skal greiðast af því sveitarfélagi sem óskar eftir skipan hans nema um annað sé samið. Kveða skal nánar á um skipan og störf slíkra sérfræðinga í samþykkt byggðasamlags.

108. gr.

Úrganga úr byggðasamlagi og slit byggðasamlags.

Í samþykkt byggðasamlags skulu vera ákvæði um endurskoðun á samþykktinni, heimildir til úrsagnar úr byggðasamlagi og 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 nettóeignarhlut sínum í samlaginu núvirðisreiknuðum í samræmi við ákvæði í samþykkt skv. 104. gr.

Ef ágreiningur rís um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi, þ.m.t. um skilmála hennar, innlausn eignarhluta eða tímasetningu, er byggðasamlagi og viðkomandi sveitarfélagi heimilt að skipa sáttanefnd til að leysa úr ágreiningi. Nánar skal kveðið á um skipan og störf slíkrar nefndar í samþykkt byggðasamlags. Sáttanefndin skal innan þess frests sem viðkomandi sveitarfélag og byggðasamlagið setja leggja fram sáttatillögu sem taka skal mið af fjárhagslegum skuldbindingum, mikilvægum samfélagslegum hagsmunum og hagsmunum annarra aðildarsveitarfélaga.

Náist ekki samkomulag á grundvelli sáttatillögu skv. 3. mgr. um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi er hægt að vísa málinu til ráðherra. Ráðherra getur ákveðið að viðkomandi sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlagi um tilgreindan tíma, þó ekki lengur en í fimm ár að telja frá ákvörðun ráðherra, vegna mikilvægra samfélagslegra hagsmuna eða vegna mikilvægra hagsmuna annarra aðildarsveitarfélaga sem standa að byggðasamlagi. Af sömu ástæðum er ráðherra heimilt að ákveða frestun innlausnar á eignarhlut sveitarfélags.

Tillaga um að starfsemi byggðasamlags sé hætt nær því aðeins fram að ganga að hún sé staðfest af $\frac{2}{3}$ hlutum sveitarstjórna aðildarsveitarfélaga eða hún hafi verið samþykkt í almennri atkvæðagreiðslu á starfssvæði byggðasamlagsins. Þá geta $\frac{2}{3}$ hlutar stjórnarmanna í byggðasamlagi eða $\frac{2}{3}$ hlutar fulltrúa á aðalfundi byggðasamlags, sé slíkur fundur haldinn, krafist atkvæðagreiðslu í sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaga um slit byggðasamlags.

Ef ákveðið er að hætta starfsemi byggðasamlags eða svo er fyrir mælt í lögum skal á aðalfundi skipa sérstaka skiptastjórn til að gera upp allar eignir og skuldir byggðasamlagsins. Á aðalfundi er einnig heimilt að ákveða að slitameðferð fari fram án skipaðrar skiptastjórnar. Ábyrgð á uppgjöri eigna og skulda hvílir þá á stjórn eða framkvæmdastjóra byggðasamlagsins. Heimilt er að auglýsa eftir kröfum á hendur byggðasamlaginu með opinberri innköllun sem birt skal í Stjórnartíðindum.

Þegar allar þekktar kröfur á hendur byggðasamlaginu hafa verið greiddar eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra skal þeim eignum sem eftir standa, svo og eftirstöðvum skulda, skipt milli aðildarsveitarfélaganna. Skiptingin skal fara fram í hlutfalli við innbyrðis ábyrgðarhlutdeild aðildarsveitarfélaga á því starfsári þegar slitin fara fram skv. 107. gr. Skiptastjórn, framkvæmdastjóri eða stjórn skulu tilkynna slitin með auglýsingu í Stjórnartíðindum.

Komi fram áður óþekktar eignir eða kröfur eftir að byggðasamlagi hefur verið slitið skv. 7. mgr. hvílir ábyrgðin enn á aðildarsveitarfélögum. Skiptast slíkar eignir eða skuldir milli þeirra á sama grundvelli og lýst er í 7. mgr. og bera sveitarfélögin áfram ábyrgð á skuldbindingum í samræmi við ábyrgðarhlutfall sitt.

109. gr.

Önnur ákvæði um byggðasamlög.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er mælt fyrir um starfsemi byggðasamlaga en segir í ákvæðum 102.–108. gr., m.a. um aðalfund, kjör og umboð stjórna eða framkvæmdastjóra, hvað skuli koma fram í samþykkt byggðasamlags, úrgöngu úr byggðasamlagi, slit byggðasamlags, réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa sveitarfélaga sem eru aðilar að byggðasamlagi o.s.frv. Við setningu reglugerðar samkvæmt þessari málsgrein skal ráðherra gæta þess að byggðasamlögum sé veittur hæfilegur frestur til að aðlaga starfsemi sína og samþykkt að nýjum reglum.

Að öðru leyti en því sem kveðið er á um í 102.–108. gr. og reglugerð skv. 1. mgr. lúta byggðasamlög ákvæðum laga þessara um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslið, fjármál, fjármálaáætlanir og endurskoðun ársreikninga og stjórnsýslueftirlit og þeim almennu reglum sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda.

110. gr.

Samningur um að sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög.

Sveitarfélögum er heimilt að gera með sér samning um að eitt þeirra taki að fullu yfir framkvæmd og rekstur á lögbundnu eða samningsbundnu verkefni annars eða annarra sveitarfélaga. Með slíkum samningi er framselt til sveitarfélagsins sem tekur að sér verkefnið allt ákvörðunarvald og þær stjórnsýsluheimildir sem nauðsynlegar eru til að sinna verkefninu.

Þegar sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög er heimilt að ákveða að þau sveitarfélög sem teljast kaupendur þjónustu tilnefni áheyrnarfulltrúa með málfrælsi og tillögurétt 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 skv. 30. gr.

Í samningi samkvæmt þessari grein skulu að lágmarki eftirfarandi atriði tiltekin:

1. hvaða sveitarfélög eru aðilar að samningnum,
2. hvert þeirra sér um rækslu verkefnis,
3. tilgreining viðkomandi verkefnis eða verkefna,
4. hvaða valdheimildir færast til þess sveitarfélags sem sér um verkefni,
5. gildistími samnings og á hvaða tíma sveitarfélagið tekur verkefnið yfir,
6. þörf á staðfestingu á ákvörðunum um framkvæmd verkefnis,
7. hvort sveitarfélagi sé heimilt að gera samning við einkaaðila um framkvæmd verkefnis skv. 115. gr.,
8. upplýsingagjöf til annarra samstarfsaðila,
9. fjárhagslegt uppgjör og samskipti vegna verkefnisins,
10. eignarhald á mannvirkjum, rekstrartækjum og öðrum verðmætum, ef við á, og önnur mikilvæg atriði sem varða framkvæmd verkefnis og fjárútlát vegna þess.

Þegar sveitarfélag annast verkefni fyrir annað sveitarfélag samkvæmt þessari grein skal kostnaðarskipting sveitarfélaganna byggjast á árlegri greiningu á raunkostnaði verkefnisins sem fram fer í þágu þess sveitarfélags sem þiggur þjónustuna. Sveitarfélaginu sem veitir þjónustuna er jafnframt heimilt að bæta við álagi á þá fjárhæð. Hvoru sveitarfélagi um sig er heimilt að krefjast mats óháðs sérfræðings á raunkostnaði sveitarfélagsins sem þiggur þjónustuna og skal kostnaðarskipting þá byggjast á niðurstöðu þeirrar greiningar ef sveitarfélögin geta ekki

komist að annarri niðurstöðu. Kostnaður af störfum sérfræðings skal greiðast af því sveitarfélagi sem óskar eftir skipan hans nema um annað sé samið. Heimilt er að kveða nánar á um skipan og störf slíks sérfræðings í þjónustusamningi.

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.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er mælt fyrir um samninga sveitarfélaga þar sem sveitarfélag annast verkefni annars sveitarfélags. Við setningu reglugerðar samkvæmt þessari málsgrein skal ráðherra gæta þess að sveitarfélögum sé veittur hæfilegur frestur til að aðlaga starfsemi sína og samninga að breyttum reglum.

111. gr.

Landshlutasamtök sveitarfélaga.

Sveitarfélögum er heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta. Landshlutasamtök eru félagasamtök sem starfa í umboði aðildarsveitarfélaga sinna. Tryggja skal með samþykktum landshlutasamtakanna að ákvarðanataka innan þeirra endurspegli vilja aðildarsveitarfélaganna.

Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðherra. Landshlutasamtök skulu þó aldrei vera fleiri en átta á landinu öllu. Sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka eiga rétt á aðild að þeim. Ráðuneyti og opinberar stofnanir skulu ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi landshlutasamtaka um stefnumótun eða ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega.

Landshlutasamtök geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlægum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem verkefni tengd byggðaðþróun eða öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga.

Ekki er heimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku ákvarðana um réttindi og skyldur manna samkvæmt stjórnsýslulögum nema um sé að ræða veitingu styrkja eða ákvarðanir á grundvelli laga.

Aður en landshlutasamtökum er falið nýtt verkefni með lögum skal fara fram samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og viðkomandi aðildarsveitarfélög. Skal þar sérstaklega metið hvort verkefnið samræmist hlutverki landshlutasamtakanna sem svæðisbundinna hagsmunasamtaka.

112. gr.

Sóknaráætlanir landshluta.

Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim kemur fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Í sóknaráætlunum landshluta skal mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af meginmarkmiðum byggðastefnu, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og, eftir atvikum, annarri opinberri stefnumótun.

Landshlutasamtök sveitarfélaga skulu vinna sóknaráætlanir hver á sínu starfssvæði og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Sóknaráætlanir eru unnar í samvinnu við samráðsvettvang viðkomandi landshluta sem er samstarfsvettvangur sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra hagsmunaaðila í hverjum landshluta.

Þar sem atvinnu- og þjónustusóknarsvæði, eins og þau eru skilgreind í byggðastefnu, ná yfir tvo eða fleiri landshluta skulu viðkomandi landshlutasamtök sveitarfélaga samhæfa sóknaráætlanir sínar.

Byggðastofnun leggur mat á framvindu sóknaráætlana og hefur eftirlit með fjárreiðum þeirra.

113. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samband íslenskra sveitarfélaga er sameiginlegur málsvári sveitarfélaga í landinu. Öllum sveitarfélögum er frjálst að eiga aðild að Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið fer með sameiginleg hagsmunamál sveitarfélaganna eftir því sem þau ákveða og fyrir er mælt í lögum. Sambandið telst ekki vera stjórnvald.

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

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

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er heimilt, í þágu hlutverks síns sem sameiginlegur málsvári sveitarfélaga, að kalla eftir og miðla nauðsynlegum gögnum og upplýsingum frá sveitarfélögum. Tilgangur gagnaöflunar skal takmarkast við að:

1. safna saman og miðla tölfræðilegum upplýsingum um starfsemi, rekstur og þjónustu sveitarfélaga,
2. greina þróun í málaflokkum sveitarfélaga til stuðnings stefnumótunar,
3. undirbúa umsagnir og gæta hagsmuna sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldi og öðrum aðilum,
4. styðja við þróunar- og rannsóknarverkefni á vettvangi sveitarstjórnarstigsins,
5. uppfylla skyldur sem Sambandið hefur tekið að sér fyrir hönd sveitarfélaga, svo sem við hönnun og rekstur stafrænna lausna og á sviði kjaramála.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga, svo sem um kjaramál, mannauðsmál, fræðslu- og félagsþjónustu og barnavernd, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem sameiginlegur málsvári sveitarfélaga, að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

114. 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.

115. gr.

Samningar um þjónustustarfsemi og einstök rekstrarverkefni.

Sveitarstjórnnum er heimilt að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd þjónustu og annarra verkefna fyrir sveitarfélag, enda sé gert ráð fyrir viðkomandi verkefni í fjármálaáætlunum sveitarfélagsins og í framkvæmdinni felst ekki vald til töku ákvarðana um réttindi og skyldur manna samkvæmt stjórnsýslulögum.

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.

Ákvæði þessarar greinar skulu gilda með sama hætti um samninga sem falla undir 1. mgr. og sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í sérlægum. Lög um opinber innkaup gilda eftir því sem við á um útboð verkefna.

116. gr.

Skyldur einkaaðila sem sinna verkefni fyrir sveitarfélag.

Geri sveitarfélag samning við einkaaðila sem fellur undir 1. mgr. 115. gr. 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 framkvæmd verkefnis eða þjónustu samkvæmt grein þessari. Um þagnarskylduna gildir ákvæði 2. mgr. 64. gr. og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt almennum hegningarlögum. Enn fremur skulu ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar, gilda um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.

Sama gildir geri byggðasamlag slíka samninga við einkaaðila.

X. KAFLI

Samráð við íbúa.

117. gr.

Réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags.

Sveitarstjórn 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 og undirbúning stefnumótunar.

Áhrif íbúa má m.a. tryggja með:

1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,
2. því að skilgreina samráðsferla þar sem fram komi upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa eftir mismunandi samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu,
3. skipun íbúa- og notendaráða,
4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, nefndir fyrir hluta sveitarfélaga og íbúa,
5. samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilja vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélögum.

118. gr.

Upplýsingar um málefni sveitarfélags.

Sveitarstjórn skal upplýsa íbúa sína skýrt og aðgengilega um áætlanir sem sveitarfélag hefur til meðferðar og ákvörðunar og varða þá almennt. Sama gildir um meðferð einstakra mála sem hafa þýðingu fyrir sveitarfélagið. Sveitarstjórn skal leitast við að veita íbúum upplýsingar um áhrif slíkra mála og áætlana á þjónustu sveitarfélags til skemmri og lengri tíma, fjárhag sveitarfélagsins, umhverfi og markmið sem að er stefnt.

Upplýsingagjöf skv. 1. mgr. skal eiga sér stað á meðan mál eða áætlanir eru til meðferðar hjá sveitarfélaginu og áður en þau eru fullnaðarafgreidd nema nauðsyn krefjist hraðari málsmeðferðar. Skal þá getið um ástæður þess við afgreiðslu málsins.

Sveitarstjórn skal leitast við að upplýsa almennt um þær leiðir og aðferðir sem hún notar til samráðs við íbúa, m.a. við undirbúning mála og áætlana skv. 1. mgr.

Sveitarstjórn skal enn fremur leitast við að íbúar sveitarfélagsins fái reglulega upplýsingar um samstarf sem sveitarfélagið hefur við önnur sveitarfélög, umfang þess og kostnað.

119. gr.

Opinber gagnaveita um fjármál sveitarfélaga.

Ráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga skulu í samstarfi við Hagstofu Íslands tryggja að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði sem þau varða verði gerðar aðgengilegar almenningi í opnum rafrænum gagnagrunni eða með sambærilegum hætti.

Ráðherra getur sett nánari fyrirmæli um gagnaveitu skv. 1. mgr. í reglugerð.

120. gr.

Íbúakosningar um einstök málefni.

Sveitarstjórn ákveður hvort fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélagsins eða hluta íbúa sveitarfélagsins um einstök málefni þess, sbr. þó 121. gr.

Til atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. skal boða með a.m.k. 20 daga 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.

Atkvæðagreiðsla samkvæmt þessari grein og skv. 121. gr. er ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði að hún skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils. Í auglýsingu skv. 2. mgr. skal koma fram hvort atkvæðagreiðsla er bindandi. Slíka ákvörðun má binda skilyrði um að tiltekið hlutfall þeirra sem voru á kjörskrá hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir ákvæðum 144. gr.

121. gr.

Framkvæði íbúa sveitarfélags.

Ef minnst 20% af þeim sem hafa kosningarrétt til sveitarstjórnar í sveitarfélagi óska almennrar atkvæðagreiðslu meðal allra íbúa sveitarfélagsins skv. 120. gr. skal sveitarstjórn verða við því eigi síðar en innan árs frá því að slík ósk berst. Sveitarstjórn er heimilt að ákveða hærra hlutfall í samþykkt um stjórn sveitarfélags en þó aldrei hærra en þriðjung þeirra sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi. Sveitarstjórnin hefur ákvörðunarvald um framkvæmd viðkomandi viðburðar og þá spurningu sem borin verður upp sé um að ræða almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélagsins. Um framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélags fer eftir 120. gr.

Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. verður ekki krafist um efni fjármálaáætlunar skv. 70. gr., fjárheimildir næstkomandi árs og viðauka skv. 71. gr., um tekjustofna sveitarfélaga eða álagningu annarra lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarfulltrúa eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða myndi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.

Við mat á því hvort tilskilinn fjöldi hafi lagt fram ósk skv. 1. mgr. skal miðað við þá einstaklinga sem hafa kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórna á þeim degi sem söfnun undirskrifa og/eða staðfestinga lýkur samkvæmt kjörskrá sem Þjóðskrá Íslands lætur sveitarfélagi í té.

Ráðherra skal í reglugerð mæla nánar fyrir um það hvernig staðið verður að söfnun undirskrifa skv. 1. og 2. mgr. Þar má m.a. kveða á um að undirskriftir skuli lagðar fram á sérstöku eyðublaði sem ráðherra eða viðkomandi sveitarfélag lætur gera eða að staðfesting skuli lögð fram rafrænt á nánar tiltekinn hátt. Sé mælt fyrir um rafræna staðfestingu skal þó ávallt jafnframt gefinn kostur á að undirskriftir verði lagðar fram skriflega á þar til gerðum eyðublöðum.

XI. KAFLI

Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.

122. gr.

Almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.

Ráðherra hefur eftirlit með því að stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við lög þessi og önnur lögleg fyrirmæli. Eftirlit ráðherra tekur einnig til byggðasamlaga sem og til annarra að því leyti sem þeim hefur verið falið að sinna stjórnsýslu á vegum sveitarfélags samkvæmt heimild í lögum þessum eða öðrum lögum.

Eftirlit ráðherra tekur ekki til eftirfarandi:

1. Sambands íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga nema þessum aðilum hafi verið falin stjórnsýsluverkefni fyrir hönd einstakra sveitarfélaga skv. 1. mgr. sem ráðherra hefði ella haft eftirlit með.
2. Ákvarðana sveitarfélaga sem teknar er á grundvelli einkaréttar nema að því leyti sem almennar reglur stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar gilda um málsmeðferð sveitarfélags.
3. Ákvarðana sveitarfélaga í starfsmannamálum.
4. Gerðar kjarasamninga.
5. Skyldu sveitarfélaga að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála samkvæmt upplýsingalögum.
6. Stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með.

123. gr.

Tegundir eftirlitsmála.

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

1. við meðferð mála sem lúta að fjármálum sveitarfélaga, sbr. VIII. kafla,
2. við meðferð kærumála, sbr. 124. gr.,
3. við meðferð eftirlitsmála, sbr. 125.–127. gr.

Þegar ráðherra þarf að beita úrræðum samkvæmt lögum þessum í tengslum við eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga 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.

Áður en ráðherra tekur ákvörðun um beitingu úrræða samkvæmt kafla þessum skal hann gefa sveitarstjórn færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Það á þó ekki við um úrræði ráðherra skv. 4. mgr. 127. gr.

Ráðherra getur óskað eftir því að önnur stjórnvöld veiti, innan síns málefnasviðs, þá leiðsögn sem nauðsynleg er vegna eftirlits hans skv. 122. gr.

Önnur stjórnvöld geta leitað eftir áliti ráðherra vegna álitaefna er snúa að túlkun laga þessara og almennra reglna sveitarstjórnarréttar við meðferð eftirlitsmála.

124. gr.

Stjórnsýslukæra.

Aðila máls er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir um rétt eða skyldu manna sem lúta eftirliti þess skv. 122. gr.

Kæra skal borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun nema lög mæli á annan veg. Um kæruleiðbeiningar, kærufrest og meðferð kærumáls fer að öðru leyti að ákvæðum stjórnsýslulaga.

125. gr.

Ábendingar vegna stjórnsýslu sveitarfélags.

Ráðherra tekur við ábendingum vegna mála sem falla undir eftirlit hans skv. 122. gr. og leggur mat á hvort þær gefi tilefni til umfjöllunar skv. 127. gr.

Persónuupplýsingar þess sem veitir ráðherra ábendingu skv. 1. mgr. eru háðar þagnarskyldu og skulu ekki veittar þriðja aðila nema með samþykki viðkomandi.

126. gr.

Kvartanir vegna stjórnsýslu sveitarfélaga.

Hægt er að beina kvörtun vegna stjórnsýslu sveitarfélags til ráðherra vegna mála sem falla undir eftirlit hans skv. 122. gr. og skal ráðherra leggja mat á hvort kvörtun gefi tilefni til umfjöllunar skv. 127. gr. Réttur aðila máls til að kæra ákvörðun skv. 124. gr. hefur ekki áhrif á þá heimild.

Í kvörtun til ráðherra skv. 1. mgr. skal lýst þeirri úrlausn eða annarri háttsemi sveitarfélags sem er tilefni kvörtunar og öll tiltæk gögn um málsatvik skulu fylgja henni. Ráðherra skal upplýsa þann sem ber fram kvörtun skv. 1. mgr. hvort hún hafi gefið tilefni til umfjöllunar hans og um niðurstöðu málsins.

127. gr.

Umfjöllun ráðherra um stjórnsýslu sveitarfélaga.

Ráðherra ákveður hvort tilefni er til að fjalla um stjórnsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti hans skv. 122. gr., sbr. þó 4. mgr. 22. gr. og 1. mgr. 146. gr. Mál getur hafist að eigin frumkvæði ráðherra, vegna erindis sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa skv. 4. mgr. 22. gr., vegna ábendinga skv. 125. gr. eða kvartana skv. 126. gr.

Þegar ráðherra ákveður að fjalla um stjórnsýslu sveitarfélags skv. 1. mgr. getur hann:

1. gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnsýslu sveitarfélagsins,
2. gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annars er eftirlit beinist að,
3. gefið út fyrimæli til sveitarfélags eða annarra er eftirlit beinist að, 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 ráðherra skv. 2. mgr. skulu rökstuddar eftir því sem tilefni er til. Í þeim skal einnig koma skýrt fram hvort og þá hvernig ráðherra muni fylgja niðurstöðu sinni eftir.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði tekið til umfjöllunar atriði sem falla undir eftirlit hans skv. 122. gr. og gefið út álit eða leiðbeiningar um túlkun laga eða stjórnsýslu sveitarfélaga með almennum hætti, að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

128. gr.

Aðgangur að upplýsingum.

Sveitarfélög og aðrir aðilar sem eftirlit ráðherra beinist að skv. 122. gr. skulu láta ráðherra í té þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann óskar og honum er þörf á vegna eftirlits síns. Þar á meðal getur ráðherra óskað afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum sem mál snerta.

Ráðherra getur óskað þess að starfsmenn þeirra aðila sem lúta eftirliti ráðherra skv. 122. gr. veiti honum upplýsingar og skýringar sem varða einstök mál, og ráðherra er þörf á vegna eftirlits síns. Lögbundin þagnarskylda stendur ekki í vegi slíkrar upplýsingagjafar.

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

129. gr.

Ógilding ákvarðana og frestun réttaráhrifa.

Ráðherra getur við meðferð mála skv. VIII. kafla og 124. og 127. gr. fellt úr gildi ógildanlegar ákvarðanir í heild eða að hluta. Ráðherra getur ekki tekið nýja ákvörðun í máli fyrir hönd sveitarfélags.

Þegar sérstakar ástæður mæla með því getur ráðherra ákveðið að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarfélag hefur tekið meðan hann hefur mál til meðferðar skv. VIII. kafla eða 124. og 127. gr.

130. gr.

Ógilding samþykktar og samninga.

Ef samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 10. gr. eða samþykkt eða samningur um samvinnu sveitarfélaga skv. IX kafla fullnægir ekki kröfum laga þessara getur ráðherra lagt fyrir sveitarfélag eða sveitarfélög að bæta úr ágöllum innan tilskilins frest. Sé þeim fyrirmælum ekki fylgt getur ráðherra, auk úrræða sem mælt er fyrir um í 131. gr., fellt úr gildi:

- a. einstök ákvæði samnings eða samþykktar eða
- b. samþykkt eða samning í heild sinni.

Hið sama á við hafi sveitarfélag eða annar aðili sem eftirlit ráðherra beinist að gert samning sem í veigamiklum atriðum fullnægir ekki ákvæðum sem fram koma í VII. kafla um fjármál sveitarfélaga eða VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, enda hafi eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga lagt það til með rökstuddum hætti.

Ákvæði þetta á þó ekki við ef samningur telst marklaus gagnvart sveitarfélagi vegna veigamikilla ágalla á gerð hans.

Ákvörðun ráðherra skv. a- og b-lið 1. mgr. skal birt í Stjórnartíðindum.

131. gr.

Vanræksla sveitarfélaga.

Vanræki sveitarfélag að framfylgja fyrirmælum ráðherra skv. 3. tölul. 2. mgr. 127. gr. eða skila upplýsingum getur ráðherra, að undangenginni áminningu, stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða beitt sveitarfélag dagsektum þar til úr vanrækslunni hefur verið bætt.

Hafi sveitarfélag, að undangenginni formlegri umfjöllun ráðherra skv. 127. gr., vanrækt að sinna skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum, sem falla undir eftirlit ráðherra skv. 122. gr., getur ráðherra lokið málinu með ákvörðun um stjórnvaldssekt sem lögð er á sveitarfélagið. Heimild ráðherra til að beita stjórnvaldssektum er bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. að skilyrði fyrir ógildingu ákvörðunar sveitarfélags séu ekki fyrir hendi,
2. að önnur og vægari úrræði þessa kafla hafi verið reynd án árangurs eða augljóst þykir að þau muni ekki ná árangri,
3. að um sé að ræða mjög alvarlega eða ítrekaða vanrækslu af hálfu sveitarfélags.

Ákvæði þessu er heimilt að beita gagnvart byggðasamlögum eftir því sem við á.

Ráðherra skal í reglugerð ákveða lágmarks- og hámarksfjárhæð dagsekta skv. 1. mgr. en hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta skv. 2. mgr. skal aldrei miða við hærri fjárhæð en 1% af heildarrekstrartekjum sveitarfélags á undangengnu fjárhagsári eða aldrei hærri fjárhæð en 300

millj. kr. Ákvörðun um stjórnvalds- eða dagsektir skal taka mið af alvarleika brots og íbúafjölda sveitarfélags. Hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta skal uppfæra miðað við vísitölu neysluverðs eins og hún var reiknuð út af Hagstofu Íslands fyrir desember 2026.

Stjórnvalds- og dagsektir renna í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gera má aðför, án undangengins dóms, til fullnustu sekta. Dagsektir skulu innheimtar ekki sjaldnar en á tveggja mánaða fresti. Fresta skal innheimtu stjórnvalds- eða dagsekta ef það málefni sem um ræðir er borið undir dómstóla. Óinnheimtar dagsektir falla niður þegar skyldu er fullnægt.

Ráðherra er heimilt að innheimta stjórnvalds- og dagsektir með því að halda eftir samsvarandi fjárhæð af almennum jöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem veitt eru á grundvelli laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

132. gr.

Dómsmál til ógildingar á ákvörðun ráðherra.

Ef sveitarfélag, byggðasamlag eða einkaaðili sem lýtur eftirliti ráðherra skv. 122. gr. og úrskurður, ákvörðun eða fyrirmæli ráðherra samkvæmt þessum kafla eða VIII. kafla beinist að vill ekki una ákvörðuninni þá getur viðkomandi borið málið undir dómstóla eftir almennum reglum. Leiði almennar reglur til þess að málshöfðun eigi ekki að beina að ráðherra skal honum stefnt til réttargæslu. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk eða mátti fá vitneskju um ákvörðun ráðherra.

133. gr.

Viðurkenningarmál.

Ráðherra getur höfðað viðurkenningarmál á hendur sveitarstjórn eða öðrum sem sætir eftirliti ráðherra samkvæmt lögum þessum og hefur tekið ákvörðun sem ráðherra telur ólög-mæta eða látið undir höfuð leggjast að framfylgja lögbundinni skyldu, ákvörðun ráðherra skv. VIII. kafla, úrskurði skv. 124. gr. eða fyrirmælum skv. 127. gr.

XII. KAFLI

Sameining sveitarfélaga.

134. gr.

Sameining sveitarfélaga.

Þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að kanna möguleika á sameiningu viðkomandi sveitarfélaga 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 kys formann úr sínum hópi.

Þegar samstarfsnefnd hefur skilað álit sínu um sameiningu skulu viðkomandi sveitarstjórnir taka málið á dagskrá. Skal hafa eina umræðu um málið án atkvæðagreiðslu.

Að lokinni umræðu sveitarstjórna skal fara fram atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélaganna um sameininguna. Atkvæðagreiðslan skal fara fram samtímis í öllum viðkomandi sveitarfélögum.

Íbúum sveitarfélaganna skal kynnt tillagan sem greiða skal atkvæði um og helstu forsendur hennar með a.m.k. 20 daga fyrirvara, svo sem með kynningarfundum og/eða dreifibréfum. Tillagan skal innan sama frests auglýst opinberlega í Lögbirtingablaði og í fjölmiðlum.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir ákvæðum 144. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari tilhögun við sameiningu sveitarfélaga.

135. gr.

Skilyrði fyrir frjálstri sameiningu.

Sveitarfélag verður ekki sameinað öðrum sveitarfélögum nema fleiri kjósendur í atkvæðagreiðslu skv. 134. gr. séu fylgjandi henni en andvígir, sbr. þó 2. mgr.

Sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki meiri hluta kjósenda er heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga þótt tillaga samstarfsnefndar hljóti ekki samþykki meiri hluta kjósenda í öllum sveitarfélögunum sem stóðu að tillögunni.

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

136. gr.

Fjárhagslegar ráðstafanir eftir samþykkt sameiningartillögu.

Hafi tillaga um sameiningu hlotið samþykki skv. 134. og 135. gr. er sveitarstjórnnum viðkomandi sveitarfélaga óheimilt að skuldbinda sveitarfélag eða samþykkja greiðslur úr sveitarsjóði sem ekki leiðir af lögum, fjárheimild eða þegar samþykktum viðauka við hana nema allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir samþykki slíka ráðstöfun.

137. gr.

Undirbúningur að stofnun nýs sveitarfélags.

Hafi sameining hlotið samþykki skv. 134. og 135. gr. skulu 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 skv. 1. mgr. ber ábyrgð á undirbúningi að stofnun nýs sveitarfélags þannig að starfsemi þess geti hafist hnökralaust við gildistöku sameiningarinnar. Í því skyni skal undirbúningsstjórn sinna m.a. eftirfarandi verkefnum:

1. ákveða hvaða samþykkt um stjórn og fundarsköp frá einu af eldri sveitarfélögunum skuli gilda til fyrir hið nýja sveitarfélag þar til ný sveitarstjórn hefur sett því samþykkt,
2. ákveða fjölda kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa í hinu nýja sveitarfélagi,
3. ákveða hvort í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélags og hlutverk, skipan og valdheimildir þeirra, sbr. 43. gr., þ.m.t. heimastjórnir skv. 44. gr. Undirbúningsstjórn er jafnframt heimilt að ákveða að kosningar til slíkra nefnda, sem fram eiga að fara skv. 144. gr., fari fram fyrir gildistöku sameiningarinnar og hefja undirbúning þeirra,
4. gera tillögu um hvernig sameiningin tekur gildi, sbr. 139. gr.,
5. taka nauðsynlegar ákvarðanir um fjármál og rekstur hins nýja sveitarfélags fram að fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar,
6. semja drög að nýrri samþykkt um stjórn og fundarsköp sem ný sveitarstjórn tekur afstöðu til þegar sameiningin hefur tekið gildi,
7. yfirfara gildandi samþykktir og reglur aðildarsveitarfélaganna og hefja vinnu við samræmingu þeirra.

138. gr.

Staðfesting ráðherra á sameiningu.

Ákvarðanir undirbúningsstjórnar skv. 1.–4. tölul. 2. mgr. 137. gr. skulu sendar ráðherra sem staðfestir sameininguna að því gefnu að hann telji að sameiningin sé svo vel undirbúin að hún geti gengið hnökralaust. Ráðherra getur leitað umsagna viðkomandi sveitarstjórna um þær tillögur sem stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags hefur gert.

Staðfesting ráðherra skv. 1. mgr. skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greint frá hvaða sveitarfélög hafa verið sameinuð, tölu sveitarstjórnarfulltrúa, hvaða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins gildir þar til ný sveitarstjórn hefur sett því samþykkt skv. 6. tölul. 2. mgr. 137. gr., hvort í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélags ef við á skv. 3. tölul. 2. mgr. 137. gr. og með hvaða hætti sameining öðlast gildi skv. 139. gr.

139. gr.

Gildistaka sameiningar.

Að tillögu stjórnar til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags tekur ráðherra 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 ráðherra að tillögu stjórnar til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags hvaða dag kosningar til hins sameinaða sveitarfélags fara fram. Um kosningar til nýrrar sveitarstjórnar og um skipti á sveitarstjórnnum fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga þessara og kosningalaga. Nýkjörin sveitarstjórn tekur við stjórn hins nýja sveitarfélags 15 dögum eftir kjördag. Á sama tíma tekur sameining gildi.

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

140. gr.

Endurskoðun reglna, samþykktar og gjaldskráa.

Sveitarstjórn hins sameinaða sveitarfélags skal svo fljótt sem við verður komið taka til umræðu og setja nýjar samþykktir, reglur og gjaldskrár fyrir hið nýja sveitarfélag og ákveða heiti fyrir það. 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 ákvarðanatöku 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 skulu eldri reglur gilda í hverju hinna eldri sveitarfélaga, þó ekki lengur en í þrjá mánuði frá gildistöku sameiningar.

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

141. gr.

Fjárhagsleg aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Ráðherra getur að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga sett almennar reglur um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veiti fjárhagslega aðstoð til þess að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

XIII. KAFLI

Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga.

142. gr.

Formlegt samráð og samstarf ríkis og sveitarfélaga.

Ríkisstjórnin skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga. Formlegt samstarf skal m.a. fara fram um framlagningu stjórnarfrumvarpa sem varða sveitarfélögin og um stjórn fjármála hins opinbera, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur mikilvæg mál sem varða hagsmuni sveitarfélaganna eða fjármál.

Samstarfsráð ríkis og sveitarfélaga skal funda að lágmarki einu sinni á ári. Fast sæti á fundum samstarfsráðsins eiga ráðherra sveitarstjórnarmála, sá ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins og formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Aðrir ráðherrar sitja fundi samstarfsráðsins eftir því sem tilefni er til hverju sinni. Um skipan samstarfsráðsins fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum samstarfssáttmála, sbr. 4. mgr.

Yfirumsjón með samstarfi samkvæmt þessari grein hefur samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga. Í henni eiga sæti ráðuneytisstjórar ráðuneytis sveitarstjórnarmála og þess ráðuneytis er fer með fjárreiður ríkisins og þrír fulltrúar tilnefndir af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ef þörf er á getur samstarfsnefndin ákveðið að kalla til fulltrúa fleiri ráðuneyta. Samstarfsnefndin starfar í umboði samstarfsráðsins og er vettvangur fyrir reglulega umfjöllun um samskiptamál ríkis og sveitarfélaga.

Samstarf samkvæmt þessari grein skal nánar útfært í samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga sem unninn skal af samstarfsnefnd eða í sérlægum eftir því sem við á. Þar skal einnig fjallað um gerð árlegrar þjóðhags- og landshlutaspar sem leggja ber til grundvallar í samstarfi samkvæmt þessari grein og sveitarfélögum er skylt, eftir því sem við á, að byggja á við gerð fjármálaáætlana.

143. gr.

Mat á fjárhagslegum áhrifum.

Ef fyrirsjáanlegt er að stjórnarfrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra tryggja að fram fari sérstakt mat á þeim áhrifum.

Við mat á fjárhagslegum áhrifum skv. 1. mgr. skulu markmið og tilætluð áhrif dregin skýrt fram ásamt nákvæmri lýsingu á þjónustukröfum. Á þeim grunni skal meta áhrif þeirra á sveitarfélög. Í matinu skal m.a. lagt til hvernig sá kostnaður sem leiðir af fyrirhuguðum breytingum verði fjármagnaður.

Þegar mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana liggur fyrir skal matið þegar lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga og því gefinn hæfilegur frestur til umsagnar.

Mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skal liggja fyrir áður en stjórnarfrumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar.

Verði ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum getur Samband íslenskra sveitarfélaga eða viðkomandi ráðherra vísað ágreiningsefninu til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga skv. 3. mgr. 142. gr. Skal umsögn nefndarinnar getið í greinargerð með stjórnarfrumvarpi eða tillögu til þingsályktunar. Þegar um er að ræða stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar

stefnumarkandi ákvarðanir skal viðkomandi ráðherra upplýsa Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar.

Komi í ljós að ekki hafi farið fram mat á fjárhagslegum áhrifum samkvæmt þessari grein og ljóst er að löggjöf, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumarkandi ákvarðanir ríkisins munu hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

XIV. KAFLI

Framkvæmd íbúakosninga sveitarfélaga.

144. gr.

Íbúakosningar sveitarfélaga.

Til íbúakosninga sveitarfélaga samkvæmt ákvæði þessu teljast allar þær kosningar sem haldnar eru á grundvelli laga þessara og kveðið er á um að framkvæma skuli í samræmi við þessa grein.

Atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skal vera leynileg og atkvæðisréttur jafn. Ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð skv. 8. mgr. að í íbúakosningu skv. 1. mgr. skuli kjósendum vera heimilt að greiða atkvæði með pósti og/eða að íbúakosning fari fram á tilteknu tímabili í stað þess að hún fari fram á tilteknum kjördegi. Einungis er heimilt að auglýsa atkvæðagreiðslu sem fer fram á grundvelli laga þessara undir heitinu íbúakosning.

Rétt til þátttöku í íbúakosningu á:

1. hver íslenskur, danskur, finnskur, sænskur eða norskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning hefst og á skráð lögheimili í sveitarfélaginu,
2. erlendur ríkisborgari, annar en greinir í a-lið, ef hann hefur átt skráð lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir upphaf kosningar, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum a-liðar.

Sveitarstjórn er heimilt að veita þeim íbúum kosningarrétt í íbúakosningum sem verða 16 ára á kosningarári.

Í íbúakosningu um einstök málefni sveitarfélags sem fram fer að frumkvæði sveitarstjórnar og ekki er bindandi, sbr. 3. mgr. 120. gr., er sveitarstjórn heimilt að ákveða að kosningarréttur sé bundinn ákveðnum aldri, að kosningarréttur sé bundinn við lögheimili í tilteknum hluta sveitarfélags, sbr. 1. mgr. 120. gr., og/eða að ekki sé gerð krafa um ríkisfang eða búsetutíma. Ákvörðun sveitarstjórnar er háð því skilyrði að hægt sé að gefa út kjörskrá fyrir þann hóp kjósenda sem um ræðir.

Þjóðskrá Íslands skal gera kjörskrá fyrir atkvæðagreiðsluna og um gerð hennar gilda ákvæði reglugerðar, sbr. 8. mgr. Þjóðskrá Íslands er heimil vinnsla persónuupplýsinga við gerð kjörskrár fyrir íbúakosningar sveitarfélaga og skal hún vera í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Ákvörðunum Þjóðskrár Íslands um gerð kjörskrár, þ.m.t. um að taka kjósanda á kjörskrá og um leiðréttingar á kjörskrá, má skjóta til ráðherra. Nánar skal kveðið á um málsmeðferð slíkra kærumála, svo sem um kærufresti og aðild, í reglugerð skv. 8. mgr.

Sveitarfélög setja sér reglur í samþykkt um stjórn sveitarfélags eða í sérstakri samþykkt hvernig kosið skuli í nefnd fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 43. og 44. gr. Reglurnar skulu birtar eigi síðar en 30 dögum áður en atkvæðagreiðsla hefst. Að öðru leyti gilda um slíkar kosningar lög þessi og reglugerð skv. 8. mgr.

Ráðherra skal setja reglugerð um þau lágmarksatriði sem skulu gilda um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag íbúakosninga sveitarfélaga, þ.m.t. um skipan og starfshætti kjörstjórnar, kjörskrá, framkvæmd talningar, kjörgögn, aðstoðarmenn kjósenda, umboðsmenn,

kostnað við kosningar, fyrirkomulag atkvæðagreiðslu með pósti, kærumál o.fl. Í reglugerðinni skal jafnframt mælt fyrir um þau lágmarksatriði sem fram skulu koma í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar um skipan nefndar fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 43. og 44. gr., þ.m.t. reglur um kjörgengi frambjóðenda.

145. gr.

Rafræn íbúakosning.

Sveitarstjórnar getur ákveðið að íbúakosning skv. 144. gr. fari fram rafrænt og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Ákvörðun sveitarstjórnar er háð staðfestingu Þjóðskrár Íslands á því að kosningin geti farið fram í samræmi við reglugerð um rafrænar íbúakosningar, sbr. 2. mgr.

Ráðherra skal í reglugerð mæla nánar fyrir um hlutverk Þjóðskrár Íslands vegna rafrænna íbúakosninga, undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna kosninga og gerð rafrænnar kjörskrár, þar á meðal um notkun rafrænnar kjörskrár, viðmiðunardag kjörskrár, auglýsingu um kjörskrá og heimild til breytinga á henni, um skipan og starfshætti kjörstjórna, meðferð kjörgagna, tímafresti, öryggi við framkvæmd sem tryggir leynd kosninga, gerð kosningakerfa, dulkóðun og framkvæmd öryggisúttektar, kröfur til auðkenningar, framkvæmd talningar, kosningakæpur og eyðingu gagna úr kosningakerfum að afloknum kosningum. Að öðru leyti gilda ákvæði 144. gr. um framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald í samræmi við gjaldskrá stofnunarinnar fyrir þá þjónustu sem stofnunin veitir vegna undirbúnings og framkvæmdar rafrænna íbúakosninga skv. 1. mgr. og rafrænna undirskriftasafnana skv. 121. gr., svo og fyrir gerð rafrænnar kjörskrár skv. 1. mgr.

Ráðherra er heimilt að skipa þriggja manna ráðgjafarnefnd til að vera ráðherra til ráðgjafar og til að fylgjast með framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár sem og að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur henni á þessu sviði. Einn skal skipa samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tvo án tilnefningar. Þeir varafulltrúar skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

146. gr.

Kvörtun vegna ólögmæti íbúakosninga.

Íbúar sem eiga kosningarrétt í viðkomandi íbúakosningu geta lagt fram kvörtun vegna ólögmæti kosninganna innan sjö daga frá því að úrslit voru kynnt og ber ráðherra þá að taka hana til formlegrar umfjöllunar skv. 127. gr. Málshenjandi á ekki rétt á að koma að athugasemdum vegna umsagnar eða sjónarmiða sveitarfélagsins um kvörtunina.

Við meðferð kvörtunar skv. 1. mgr. skal ráðherra taka til skoðunar atriði sem snúa að framkvæmd og undirbúningi kosningarinnar og stjórnsýslu sveitarfélaga í tengslum við hana. Galli á kosningu leiðir ekki til ógildingar kosningar nema verulega líklegt sé að hann hafi haft áhrif á úrslit kosninganna. Niðurstaða ráðherra er endanleg niðurstaða á stjórnsýslustigi.

Heimilt er að bera niðurstöðu ráðherra skv. 1. mgr. eða úrskurð skv. 6. mgr. 144. gr. undir dómstóla innan tveggja vikna frá birtingu. Málið sætir flýtimeðferð skv. XIX. kafla laga um

meðferð einkamála, nr. 91/1991, en um það fer að öðru leyti samkvæmt almennum reglum þeirra laga.

Málshöfðun vegna lögmæti bindandi íbúakosningar, þar á meðal um sameiningu sveitarfélaga, frestar réttaráhrifum niðurstöðu ráðherra þar til endanlegur dómur liggur fyrir. Málshöfðun frestar að öðru leyti ekki réttaráhrifum ákvarðana eða úrskurða ráðherra.

147. gr.

Refsiákvæði vegna íbúakosninga.

Kærum vegna brota á grundvelli 144. og 145. gr., að svo miklu leyti sem þau heyra ekki undir úrskurð sveitarstjórna, kjörstjórna eða ráðherra skal beina til héraðssaksóknara og fer um þau að hætti sakamála. Það varðar sektum nema þyngri refsing liggi við eftir öðrum lögum ef:

- a. ef sveitarstjórn, kjörstjórn eða starfsmaður sveitarfélags hagar fyrirskipaðri framkvæmd laga þessara vísvitandi á ólöglegan hátt eða vanrækir hana,
 - b. kjósandi ónýtir af ásettu ráði atkvæðaseðil sinn við kosningu,
 - c. maður njósna um hvernig kjósandi kys eða hefur kosið,
 - d. maður vanrækir af ásettu ráði að koma til skila atkvæðisbréfi sem honum hefur verið trúað fyrir eða tefur vísvitandi fyrir sendingu atkvæða og kjörgagna,
 - e. maður gefur ónákvæmar eða villandi upplýsingar um sig eða aðra, svo sem um nafn, aldur, búsetu í landinu, heimilisfang eða annað, sem leiðir eða leitt getur til þess að maður verður settur á kjörskrá sem ekki á rétt á að vera þar, eða maður er ekki settur á kjörskrá eða er tekinn út af kjörskrá sem á rétt á að vera þar, eða maður verði látinn greiða atkvæði í stað annars manns sem stendur á kjörskrá; hér undir heyrir sérstaklega ef maður telur sig til málamynda eiga lögheimili í kjördæmi, aðeins til þess að verða settur þar á kjörskrá, ef ekki liggur þyngri refsing við eftir öðrum ákvæðum laga þessara eða eftir öðrum lögum,
 - f. maður gefur út villandi kosningaleiðbeiningar,
 - g. kjörstjórnarmaður eða starfsmaður sveitarfélags njósna um hvernig kjósandi kys eða hefur kosið, eða gefur vísvitandi villandi kosningaleiðbeiningar,
 - h. kjörstjórnarmaður, starfsmaður sveitarfélags eða aðstoðarmaður kjósanda sem aðstoð veitir segir frá því hvernig kjósandi sem hann hefur aðstoðað hefur greitt atkvæði,
 - i. kjörstjórnarmaður, starfsmaður sveitarfélags eða sá sem tekið hefur að sér flutning kjörgagna tefur fyrir að þau komist til skila,
 - j. maður greiðir atkvæði á tveimur stöðum við sömu kosningar,
 - k. maður ber fé eða fríðindi á mann eða heitir manni fé eða fríðindum til að hafa áhrif á hvort hann greiðir atkvæði eða hvernig hann greiðir atkvæði, eða ef maður sviptir mann atvinnu eða hlunnindum eða ógnar manni með sviptingu atvinnu eða hlunninda í sama skyni,
 - l. maður tekur fé eða fríðindi fyrir að greiða atkvæði, láta vera að greiða atkvæði eða greiða atkvæði á ákveðinn hátt,
 - m. aðstoðarmaður kjósanda aðstoðar fleiri en þrjá kjósendur við sömu kosningu.
- Það varðar fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við eftir öðrum lögum:
- a. ef maður beitir þvingunarráðstöfunum eða ofbeldi eða hótunum um ofbeldi til að raska kosningafrelsi manns, með því að neyða hann til að greiða atkvæði, með því að meina honum að greiða atkvæði eða neyða hann til að greiða atkvæði á annan veg en hann vill,
 - b. ef maður vísvitandi rangfærir atkvæðagreiðslu, annaðhvort með því að glata atkvæði, breyta atkvæði, skemma eða glata atkvæðasendingu, búa til kjörseðla, sem líkjast mjög

þeim sem notaðir eru við kosningu, og hagnýtir þá sjálfur eða lætur þá frá sér til þess að aðrir geti ruglað úrslit talningar atkvæða eða á annan hátt.

XV. KAFLI

Aðrar skyldur sveitarfélaga.

148. gr.

Málstefna.

Sveitarstjórn mótar sveitarfélaginu málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál. Þar skal koma fram að öll gögn liggi fyrir á íslensku svo sem kostur er og gerð grein fyrir heimilum undantekningum á þeirri reglu. Þar skulu settar reglur um notkun íslensks táknmáls og íslensks punktaleturs í gögnum og starfsemi sveitarfélagsins. Enn fremur skal koma fram hvaða gögn liggja að jafnaði fyrir í erlendum málbúningi og hvaða tungumál þar er um að ræða. Þá skal þar setja reglur um rétt íbúa af erlendum uppruna til samskipta við stofnanir sveitarfélagsins á annarri tungu en íslensku.

Mál það sem er notað í starfsemi sveitarfélags eða á vegum þess skal vera vandað, einfalt og skýrt.

149. gr.

Stefna um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum sveitarfélags.

Samhliða fjármálaáætlun, sbr. 70. gr., skal sveitarstjórn móta stefnu fyrir komandi ár og næstu þrjú ár á eftir um það þjónustustig sem sveitarfélagið hyggst halda uppi í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðarkjörnum viðkomandi sveitarfélags.

Við gerð og mótun stefnunnar skal sveitarstjórn hafa samráð við íbúa sveitarfélagsins. Málsmeðferð við afgreiðslu stefnunnar skal að öðru leyti vera skv. 3. mgr. 70. gr.

XVI. KAFLI

Ýmis ákvæði, gildistaka og breytingar á öðrum lögum.

150. gr.

Neyðarástand í sveitarfélagi.

Ráðherra getur ákveðið að sveitarstjórn sé heimilt að víkja frá skilyrðum 15.–18. gr., 40. gr., 1. og 2. mgr. 47. gr., 1. og 2. mgr. 49. gr., samþykktum um stjórn sveitarfélags og/eða lögákveðnum frestum sem getið er um í lögum þessum, til að tryggja starfhæfi hennar og til að auðvelda ákvarðanatöku vegna neyðarástands.

Verði sveitarstjórn að mati ráðherra óstarfhæf vegna neyðarástands í sveitarfélagi, svo sem af völdum náttúruhamfara, getur ráðherra falið sveitarstjórn og viðeigandi nefndum nágranna-sveitarfélags að fara með stjórn sveitarfélagsins eða falið sérstakri nefnd að fara með tiltekin verkefni sveitarfélagsins á ábyrgð þess. Ráðherra getur einnig skipað sveitarfélagi sérstaka framkvæmdastjórn sem tekur að fullu við hlutverki hinnar óstarfhæfu sveitarstjórnar. Ráðherra skal með reglugerð setja almenn fyrirmæli um starfshætti slíkrar framkvæmdastjórnar.

Ráðherra skal birta ákvörðun skv. 1. og 2. mgr. í Stjórnartíðindum og getur hún gilt að hámarki í fjóra mánuði í senn.

151. gr.

Sérreglur um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga.

Sveitarstjórn er heimilt í tilraunaskyni að setja sér samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, að fengnu samþykki ráðherra, sem gerir ráð fyrir öðru stjórnskipulagi en kveðið er á um í lögum

þessum, þar á meðal um aukinn fjölda sveitarstjórnarfulltrúa og aukið hlutverk einstakra nefnda eða starfsmanna sveitarfélagsins við daglega stjórn sveitarfélagsins því samfara.

Sveitarstjórnun er á sama hátt og kveðið er á um í 1. mgr. heimilt að gera með sér samning um samvinnu sín á milli sem felur í sér frávík frá ákvæðum IX. kafla um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna.

Samþykktir um stjórn og fundarsköp sem settar eru á grundvelli þessarar greinar skulu vera ítarlegar og taka til allra þátta sem nauðsynlegir eru svo að stjórn sveitarfélags geti gengið hnökralaust. Sömu skilyrði eiga við um samninga um starfrækslu verkefna.

Ef fallið er frá stjórnskipulagi sem ákveðið er samkvæmt 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 fyrir en að átta árum liðnum.

152. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra setur reglugerð um eftirfarandi atriði:

1. Gerð stefnumótandi áætlunar og aðgerðaáætlunar skv. 6. mgr. 4. gr.
2. Viðmið sem lögð eru til grundvallar jafnvægis- og skuldareglu skv. 3. mgr. 72. gr.
3. Áhrifamat skv. 3. mgr. 74. gr.
4. Tryggingar lánasjóðsins skv. 3. mgr. 76. gr.
5. Bókhald sveitarfélaga, fjármálaáætlana og vinnslu, meðferð, form og innihald ársreiknings og meðferð á skýrslum endurskoðanda um hann skv. 83. gr.
6. Ársfjórðungsleg skil sveitarfélaga úr bókhaldi og reikningsskilum skv. 3. mgr. 84. gr.
7. Störf eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga, viðmið um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga skv. 89. gr.
8. Söfnun undirskrifta skv. 4. mgr. 121. gr.
9. Lágmarks- og hámarksfjárhæð dagsektu skv. 4. mgr. 131. gr.
10. Íbúakosningar sveitarfélaga skv. 8. mgr. 144. gr.
11. Rafrænar íbúakosningar sveitarfélaga skv. 2. mgr. 145. gr.
12. Starfshætti framkvæmdastjórnar skv. 2. mgr. 150. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um:

1. Heimilaðar tilfærslur innan málaflokka í fjárheimild án viðauka skv. 4. mgr. 71. gr.
2. Nánari viðmið og skilyrði styrks og láns úr Jöfnunarsjóði sveitarfélag skv. 5. mgr. 92. gr.
3. Starfsemi byggðasamlaga skv. 1. mgr. 109. gr.
4. Samninga þar sem sveitarfélag tekur yfir verkefni annars skv. 7. mgr. 110. gr.
5. Opinbera gagnaveitu skv. 2. mgr. 119. gr.
6. Sameiningu sveitarfélaga skv. 6. mgr. 134. gr.

153. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2027.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011.

154. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um félagsheimili, nr. 107/1970*: Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 2. gr. laganna kemur: fjármálaáætlun.
2. *Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991*:
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:
 1. Í stað „94. gr.“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: 102. gr.
 2. 2. málsl. 3. mgr. fellur brott.
 3. Í stað „96. gr.“ í 1. málsl. 4. mgr. kemur: 110. gr.
 4. Í stað „28. gr.“ í 5. mgr. kemur: 30. gr.
 - b. 1. mgr. 55. gr. laganna orðast svo:

Um félagsmálanefndir og starfslið sveitarfélaga gilda ákvæði sveitarstjórnarlaga eftir því sem við á.
3. *Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995*: Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:
 - a. Í stað orðsins „fjárhagsáætlunar“ í 4. mgr. kemur: fjárheimildar.
 - b. Í stað „90. gr.“ í 6. mgr. kemur: 92. gr.
4. *Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998*: Eftirfarandi breytingar verða á 1. málsl. 5. mgr. 47. gr. laganna:
 - a. Á eftir orðinu „fjármálum“ tvívegis kemur: og reikningsskilum.
 - b. Í stað „sbr. 74. og 75. gr.“ kemur: á grundvelli.
5. *Íþróttalög, nr. 64/1998*: Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: fjármálaáætlun.
6. *Lög um leikskóla, nr. 90/2008*: 1. mgr. 28. gr. laganna orðast svo:

Sveitarfélögum er heimilt að hafa með sér samvinnu um rekstur leikskóla. Um hana fer eftir sveitarstjórnarlögum. Samningur um samvinnu skal staðfestur af ráðherra.
7. *Lög um grunnskóla, nr. 91/2008*:
 - a. 2. málsl. 5. tölul. 4. mgr. 43. gr. a laganna fellur brott.
 - b. Orðin „að fenginni umsögn ráðherra sveitarstjórnarmála“ í 3. málsl. 1. mgr. 45. gr. laganna falla brott.
8. *Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna, nr. 9/2009*: Orðin „nr. 45/1998“ í 3. málsl. 7. gr. laganna falla brott.
9. *Skipulagslög, nr. 123/2010*: Í stað orðanna „42. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011“ í 2. málsl. 2. mgr. 6. gr. laganna kemur: 49. gr. sveitarstjórnarlaga.
10. *Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013*: Í stað orðanna „3. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011“ í 1. málsl. 1. mgr. 14. gr. laganna kemur: 3. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga.
11. *Lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014*: Í stað „100. og 101. gr.“ í 7. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna kemur: 115. og 116. gr.
12. *Lög um örnefni, nr. 22/2015*: Orðin „nr. 138/2011, með síðari breytingum“ í 1. mgr. 6. gr. laganna falla brott.
13. *Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015*: Í stað „128. gr.“ í 5. mgr. 11. gr. laganna kemur: 142. gr.
14. *Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018*: 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. laganna fellur brott.

Ákvæði til bráðabirgða I.

Samningar eða samþykktir um samvinnu sveitarfélaga sem eru í andstöðu við lög þessi halda gildi sínu, að því leyti sem samningarnir eða samþykktirnar voru í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, en tryggja skal að þeir gerningar fullnægi ákvæðum laga þessara ekki síðar en 15. október 2029.

Sveitarstjórnir skulu eigi síðar en 1. janúar 2028 hafa uppfært samþykktir um stjórn sveitarfélaga til þess að þær séu í samræmi við ákvæði laga þessara.

Sveitarstjórnir skulu eigi síðar en 1. janúar 2028 skulu sveitarstjórnir hafa uppfært siðareglur sveitarfélagsins, sbr. 31. gr., og sett sér reglur um reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum og hagsmunaskráningu, sbr. 32. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II.

Eftirfarandi gildir um stjórnsýslu Grindavíkurbæjar fram að sveitarstjórnarkosningum árið 2030:

- a. Þrátt fyrir 2. mgr. 50. gr. eru þeir kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir Grindavíkurbæjar sem hafa kosningarrétt í sveitarfélaginu eða höfðu kosningarrétt í sveitarfélaginu í sveitarstjórnarkosningum árið 2026 nema annað leiði af lögum, sbr. m.a. 2. mgr. 46. gr. Þeir sem skipaðir eru í nefndir, ráð og stjórnir Grindavíkurbæjar geta ekki setið í nefndum, ráðum og stjórnnum í öðru sveitarfélagi á sama tíma.
- b. Þrátt fyrir 1. mgr. 15. gr. er sveitarstjórn Grindavíkurbæjar heimilt að ákveða í samþykkt skv. 10. gr. að fundir sveitarstjórnar og nefnda sveitarfélagsins fari fram utan staðarmarka þess.
- c. Þrátt fyrir 3. mgr. 18. gr. er sveitarstjórn Grindavíkurbæjar heimilt að ákveða í samþykkt skv. 10. gr. að sveitarstjórnar- og nefndarfulltrúar sveitarfélagsins geti tekið þátt í fundum með fjarfundarbúnaði óháð því hvar þeir eru staðsettir.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lögð til ný heildarlög um sveitarstjórnir sem fela í sér margvíslegar breytingar á efni gildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Breytingunum er m.a. ætlað að skýra og auka gagnsæi reglna um stjórnsýslu sveitarfélaga og starfshætti kjörinna fulltrúa og um samvinnu sveitarfélaga, þ.m.t. landshlutasamtök sveitarfélaga, styðja við fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga og auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga og lýðræðislega þátttöku íbúa. Efni frumvarpsins tekur því til flestra meginkafla sveitarstjórnarlaga en helstu breytingarnar snúa að endurskoðun á VII. kafla um fjármál sveitarfélaga, IX. kafla um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna, X. kafla um samráð við íbúa og XI. kafla um stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.

Frumvarpið er liður í því að framfylgja aðgerðum í gildandi og eldri þingsályktunum um stefnumótandi áætlanir í málefnum sveitarfélaga, auk þess er það afrakstur endurskoðunar á lögnum þar sem litið hefur verið til reynslu og framkvæmdar þeirra undanfarin ár, ábendinga frá umboðsmanni Alþingis og stefnumótunar stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga.

Unnið hefur verið að endurskoðun sveitarstjórnarlaga um alllangt skeið í náninni samvinnu við sveitarstjórnarstigið, m.a. með vinnufundum með landshlutasamtökum á árinu 2025. Þá hélt ráðherra fundi með íbúum og sveitarstjórnarfólki í öllum landshlutum í ágúst sama ár.

Frumvarpsvinnan hefur farið fram á vegum innviðaráðuneytisins og var henni skipt upp með þeim hætti að í ráðuneytinu voru unnar tillögur að lagabreytingum sem flokka má sem almennar stjórnsýsluumbætur auk tillagna að breytingum á XI. kafla laganna sem fjallar um

eftirlit ráðherra með sveitarfélögum. Jafnframt voru þar unnar tillögur að breytingum á IX. kafla laganna sem fjallar um samvinnu sveitarfélaga, en þær byggjast fyrst og fremst á ábendingum sem fram komu í skýrslu um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga sem kom út árið 2021 og niðurstöðum vinnustofa sem haldnar voru í samstarfi Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins með öllum landshlutasamtökunum á vormánuðum 2025, ásamt fleiri skýrslum og greiningum sem unnar hafa verið af sveitarfélögum, landshlutasamtökum og fræðasamfélaginu. Tillögur frumvarpsins um breytingar á 129. gr. laganna sem fjallar um fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög byggjast á skýrslu starfshóps frá 2022 sem skipaður var fulltrúum innviðaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Þá voru tveir vinnuhópar skipaðir sérfræðingum ráðuneytisins og fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem höfðu það hlutverk að vinna að öðrum afmörkuðum þáttum frumvarpsins. Öðrum vinnuhópnum var falið að taka til skoðunar skýrslu verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og yfirfara X. kafla laganna um samráð við íbúa. Jafnframt tók hópurinn til skoðunar þær reglur sem gilda um birtingar á reglum sveitarfélaga. Hinum hópnum var falið að vinna að breytingum á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga með hliðsjón af niðurstöðum stærri starfshóps sem skilaði tillögum um breytingar á kaflanum árið 2022.

Frumvarpið var lagt fram á Alþingi á vormánuðum 2026 (157. löggjafarþing, 505. mál) en náði ekki fram að ganga. Málið var engu síður tekið til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og bærust nefndinni 36 umsagnir. Umsagnirnar voru yfirfarnar af ráðuneytinu og hefur frumvarpið tekið breytingum í samræmi við ýmsar ábendingar sem þar komu fram. Frumvarpið er nú endurflutt með þeim breytingum sem orðið hafa frá því það var lagt fram á Alþingi vorið 2026 og er gerð grein fyrir þeim í kafla 5.2.5.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Tílfni og markmið frumvarpsins.

Frumvarp þetta á sér nokkurn aðdraganda eins og áður segir. Fyrst má nefna að með sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, voru lögfest ýmis nýmæli er vörðuðu fjármál sveitarfélaga, en þau voru sett í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008. Í ljósi þess að um talsverðar breytingar var að ræða á reglum um fjármál sveitarfélaga var gert ráð fyrir að fjármálakafla laganna yrði endurskoðaður fyrir árið 2017 með hliðsjón af framkvæmd hans, sbr. 8. tölul. ákvæðis til bráðabirgða I við sveitarstjórnarlög. Síðan þá hafa nokkrir starfshópar, skipaðir fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, unnið að endurskoðun fjármálakaflans en þrátt fyrir góðan vilja hefur um árabíl ekki náðst fullkomin sátt um allar tillögur og útfærslur. Í kjölfar niðurstöðu vinnuhóps, sem skipaður var fulltrúum innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og hafði það hlutverk að vinna úr tillögum fyrri starfshópa, hefur nú náðst samstaða um meginrætti þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu. Tillögurnar endurspegla þá þróun sem orðið hefur í opinberri fjármálastjórn á undanförunum árum, m.a. með tilkomu laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og er markmið tillagnanna að styrkja fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga og samræma ákveðna þætti í fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga.

Þá er frumvarpið liður í því að framfylgja gildandi og eldri þingsályktunum um stefnumótandi áætlanir í málefnum sveitarfélaga og aðgerðaáætlunum sem þeim fylgja. Skv. 4. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga skal ráðherra leggja fram tillögu til þingsályktunar um stefnu ríkisins um málefni sveitarfélaga ásamt aðgerðaáætlun. Alþingi samþykkti 29. janúar 2020 þingsályktun nr. 21/150 um fyrstu stefnumótandi áætlunina í málefnum sveitarfélaga fyrir árin

2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Þá samþykkti Alþingi 5. desember 2023 þingsályktun nr. 2/154 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Aðgerðaáætlanirnar fela samtals í sér 29 aðgerðir sem varða sveitarfélögin með ýmsum hætti og miða að því að ná markmiðum stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga. Nokkrar aðgerðir hafa leitt til tillagna um breytingar á sveitarstjórnarlögum og er markmið frumvarps þessa að framfylgja þeim. Hér má sérstaklega nefna aðgerðir sem snúa að því að:

1. Skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna og samvinnu sveitarfélaga.
2. Bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.
3. Bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi.
4. Tryggja faglegan feril kostnaðarmats stjórnarfrumvarpa og annarrar opinberrar stefnumótunar þegar kostnaður gæti fallið á sveitarfélögin.
5. Stuðla að aukinni kosningaþátttöku og almennri lýðræðisþátttöku íbúa.

Með frumvarpinu er jafnframt brugðist við álitum frá umboðsmanni Alþingi sem varða framsalsheimildir sveitarstjórna, sjá kafla 3.2.4, auk þess sem við framkvæmd laganna hefur komið í ljós að þörf er á að gera breytingar til að skýra ýmis ákvæði þeirra. Í því samhengi hefur ráðuneytið tekið við ábendingum um úrbætur frá kjörnum fulltrúum, starfsfólki sveitarfélaga og íbúum og byggjast margar tillögurnar á þeim.

Í september 2025 voru drög að frumvarpi til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Eftir yfirferð skrifstofu löggjafarmála, sem benti á að þær viðamiklu breytingar sem fælust í frumvarpinu kynnu að auka flækjustig og villuhættu, var fallið frá breytingalagafrumvarpinu og unnið frumvarp um ný heildarlög um sveitarstjórnir. Er það í samræmi við leiðbeiningar skrifstofu löggjafarmála í dómsmálaráðuneytinu um frumvarpasmíð að ef um fjölda breytinga sé að ræða beri frekar að horfa til heildarlöggjafar en breytingalagafrumvarps.

2.2. Nánar um markmið stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga.

Markmiðin með endurskoðuninni eru margþætt eins og fram kom í 1. kafla og er nánar fjallað um markmið einstakra breytinga í 3. kafla. Meginmarkmið frumvarpsins má þó draga saman með þeim hætti að því er ætlað að styrkja og efla sveitarstjórnarstigið í heild þannig að sveitarfélög séu betur í stakk búin til að takast á við umfangsmikil verkefni, tryggja skilvirka þjónustu við íbúa og stuðla að sjálfbærri þróun sveitarfélaga og byggðarlaga um allt land. Rétt þykir að gera nánari grein fyrir forsendum sem liggja þar að baki.

Framangreind markmið hvíla á stefnu stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga sem fram koma í þingsályktun nr. 2/154. Þar kemur m.a. fram að stefnt skuli að því að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa, ásamt því að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Meginmarkmið og leiðarljós stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga ríma við framangreint en þau eru m.a. að öflugt sveitarstjórnarstig sé ein meginstoð velferðar íbúanna, sveitarstjórnarstigið eigi að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda og að sjálfstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd og tryggð með lögum og í stjórnarskrá. Þannig er samhljómur með stefnu og markmiðum tveggja stjórnsýslustiga.

Í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni samþykkti Alþingi í júní 2021 með lögum nr. 96/2021 breytingar á sveitarstjórnarlögum þar sem lögfest var ákvæði um að stefnt skuli að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags verði ekki undir 1.000. Í fyrri aðgerðaáætluninni í málefnum sveitarfélaga var að finna 11 aðgerðir þar sem fyrrgreind markmið voru höfð að leiðarljósi og sneri 1. aðgerð að því að

lögfesta lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum. Samráð sem fram fór við undirbúning áætlunarinnar leiddi í ljós skiptar skoðanir á hvort og þá hver lágmarksíbúafjöldi ætti að vera, en m.a. komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega langt gengið með því að miða við 1.000 íbúa. Niðurstaðan var að sú aðgerð að miða lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við 1.000 íbúa hefði mikil áhrif á sveitarstjórnarstigið og með henni væri stigið mikilvægt skref til að hraða þróuninni í átt að öflugri sveitarfélögum. Verið væri að skapa betri forsendur fyrir frekari verkefnatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga, jafnari dreifingu og framboði þjónustu á milli sveitarfélaga og öflugri stjórnsýslu.

Nauðsyn slíkrar reglu er þannig margþætt, m.a. til að:

- Tryggja að öll sveitarfélög geti staðið undir þeim viðamiklu kröfum sem gerðar hafa verið til stjórnsýslu sveitarfélaga á undanförunum áratugum.
- Styrkja lýðræðislegan grundvöll sveitarfélaga með því að draga úr nauðsyn þess að minni sveitarfélög þurfi að framselja vald til annarra stjórnsýslueininga, svo sem annarra sveitarfélaga eða byggðasamlaga.
- Efla sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins með því að draga úr þörf einstakra sveitarfélaga fyrir veruleg framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að halda uppi eðlilegu þjónustustigi.
- Styrkja lýðfræðilega stöðu sveitarfélaga með tilliti til aldurssamsetningar og íbúaþróunar. Fækkun og stækkun sveitarfélaga muni því efla grundvöll þeirra til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.
- Auka hagkvæmni í rekstri stjórnsýslu sveitarstjórnarstigsins og tryggja að þeir fjármunir sem sparast af lækkun kostnaðar, m.a. við yfirstjórn sveitarfélaga, í kjölfar sameiningar þeirra nýtist til að auka þjónustustig.
- Efla sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, m.a. þar sem færri en stærri sveitarfélög fela í sér aukið svigrúm til að ákvarða hvernig lögbundnum og ólögbundnum verkefnum verði sinnt.

Nýjar og nýlegar rannsóknir styðja við framangreint. Niðurstöður rannsókna dr. Vífils Karlssonar, hagfræðings og prófessors við Háskólann á Akureyri og Háskólann á Bifröst á þjónustugetu fámennra sveitarfélaga annars vegar og fjölmennari sveitarfélaga hins vegar leiða í ljós að þjónusta er almennt betri í fjölmennari sveitarfélögum en fámennari, sérstaklega á stærðarbilinu 500–5.000 íbúar, og ávinningur sé því líklegur af sameiningu sveitarfélaga þegar kemur að því að veita þjónustu. Niðurstöður rannsóknar Vífils og Stefáns Kalmanssonar, aðjúnkts við Háskólann á Bifröst, frá því í desember 2024 á stærðarhagkvæmni í rekstri sveitarfélaga benda jafnframt til að stærðarhagkvæmni geti orðið í níu málaflokkum sveitarfélaga af 12. Það þýðir að kostnaður við að veita tiltekna þjónustu á hvern íbúa lækkar eftir því sem fleiri aðilar njóta hennar og því er ódýrara að veita hana í einu 10.000 íbúa sveitarfélagi en í tíu 1.000 íbúa sveitarfélögum. Þetta er mikilvæg forsenda fyrir því að færri stjórnsýslueiningar á sveitarstjórnarstiginu geti skilað sér í lægri kostnaði þeirra, sköttum og þjónustugjöldum eða betri þjónustu. Þá gaf greining Sigurðar Guðmundssonar og Vífils frá því í október 2019 til kynna að svigrúm til hagræðingar við að lögfesta ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við töluna 1.000 geti orðið allt að 3,6–5 milljarðar kr. á ári á þeim tíma en ljóst er að fjárhæðin er töluvert hærri í dag ef tekið er tillit til verðlagsþróunar.

Þannig eru sterkar vísbendingar um að fjölmennari sveitarfélög séu betur í stakk búin til að sinna lögbundnum verkefnum og geti veitt betri og hagkvæmari þjónustu. Íbúar í dreifbýli hafa þó gjarnan áhyggjur af því að byggðarlagið verði jaðarsett innan sameinaðs sveitarfélags og því mikilvægt að skoða hvort dreifbýlissamfélög njóti þess að vera hluti af hagstæðari heild

eða verði enn afskiptari. Í rannsókn dr. Bjarka Þórs Grönfeldts og Vífils á sameiningum hreinna dreifbýlissveitarfélaga og þjónustu þeirra frá því í desember 2023 var þetta kannað, þ.e. hvort munur væri á ánægju íbúa hreinna dreifbýlissveitarfélaga annars vegar og íbúa í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga hins vegar með þjónustu sveitarfélagsins. Niðurstaðan var sú að íbúar hreinna dreifbýlissveitarfélaga voru jafn ánægðir og íbúar í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga með sex þjónustu þætti af 13 sem spurt var um. Þá voru íbúar hreinna dreifbýlissveitarfélaga óánægðari með sjö þjónustuþætti sveitarfélaga en íbúar í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga, sem bendir til þess að stærri fjölkjarna sveitarfélög skili árangri fyrir dreifbýlið.

Ákvæði frumvarpsins sem stefna að styrkingu og eflingu sveitarstjórnarstigsins með hvötum til sameininga sveitarfélaga byggjast m.a. á niðurstöðum framangreindra rannsókna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu eru lögð til ný heildarlög um sveitarstjórnir sem eru afrakstur heildarendurskoðunar á fjórum köflum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þ.e. um fjármál sveitarfélaga, samvinnu sveitarfélaga, íbúalýðræði og eftirlit með sveitarfélögum. Auk þess er finna tillögur að ýmsum stjórnsýsluumbótum sem miða að því að styrkja stjórnskipulag sveitarfélaga og auka skilvirkni í stjórnsýslu þeirra.

3.1. Almennar breytingar og orðalag.

Eins og getið er um í kafla 2.1 var frumvarpið unnið sem ný heildarlög um sveitarstjórnir eftir að hafa verið kynnt í samráðsgátt sem umfangsmikið frumvarp til breytingalaga. Helstu efnisbreytingarnar frá gildandi lögum lúta að fjórum köflum, en auk þess eru gerðar ýmsar tæknilegar breytingar á öðrum ákvæðum sem snúa að uppfærslu lagatilvísana og málfari. Þá eru skýringar við ýmis ákvæði uppfærðar með hliðsjón af reynslunni af framkvæmd þeirra. Uppbygging og heildarsamhengi frumvarpsins er þó að stærstum hluta óbreytt frá gildandi sveitarstjórnarlögum.

Þegar sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 voru lögfest hafði farið fram mikil og vönduð vinna við gerð frumvarpsins sem varð að lögunum, sem unnin var undir forystu Trausta Fannars Valssonar, dósents við Háskóla Íslands (726. mál á 139. lögb.). Sú vinna skilaði vandaðri lagaumgjörð og skýringum sem hafa reynst vel í framkvæmd. Lögin eru í grundvallaratriðum skýr og ítarlegar skýringar við einstök ákvæði hafa tryggt aukið gagnsæi í stjórnsýslu sveitarfélaga. Slíkur skýrleiki er forsenda þess að sá fjölbreytti hópur sem kemur að málefnum sveitarfélaga, kjörnir fulltrúar, starfsmenn og íbúar, geti treyst og fylgt ákvæðum laganna í daglegum störfum og í samskiptum sínum við sveitarfélög. Ákveðið var að byggja á þeirri vinnu sem þá fór fram. Því eru mörg ákvæði gildandi laga og skýringar við þau tekin efnislega óbreytt upp í frumvarpi þessu, þótt orðalagi þeirra og uppbyggingu hafi verið lítillega breytt. Nokkur lagaákvæði eru uppfærð og skýringar dýpkaðar með hliðsjón af síðari breytingum á lögunum, þinglegri meðferð frumvarpsins þegar það var lögfest á sínum tíma og reynslunni af framkvæmd laganna. Aðrar breytingar eru í samræmi við tillögur í frumvarpi til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda í september 2025.

Helstu breytingar á hugtakanotkun í frumvarpinu samanborið við gildandi lög eru tvíþættar. Annars vegar er lagt til að tilvísunum til ráðuneytisins verði breytt í tilvísanir til ráðherra þar sem við á. Sú breyting er gerð með hliðsjón af því að það er ráðherra sem fer með framkvæmdarvaldið en ráðuneytið starfar í umboði hans.

Hins vegar er lagt til að hugtakanotkun varðandi fulltrúa sveitarfélaga verði samræmd. Þannig verði vísað til sveitarstjórnarfulltrúa, aðalfulltrúa, varafulltrúa og nefndarfulltrúa í stað þess að nota heiti á borð við sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn. Í gildandi lögum hefur

báðum heitum verið beitt til skiptis, en talið er rétt að samræma til að auka skýrleika og tryggja samkvæmni í orðalagi.

3.2. Almennar stjórnsýsluumbætur og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Margvíslegar breytingar frá gildandi lögum eru lagðar til sem flokka má sem almennar stjórnsýsluumbætur. Markmið þeirra er ýmist að skýra og auka gagnsæi gildandi reglna um stjórnskipulag sveitarfélaga eða tryggja aðkomu íbúa að stjórnsýslu sveitarfélaga. Tillögurnar snúa að reglum um fundi sveitarstjórna, hæfi kjörinna fulltrúa, siðareglur, hagsmunaskráningu, starfsaðstæður kjörinna fulltrúa, framsalsheimildir sveitarstjórna og aðrar breytingar.

3.2.1. Fundir sveitarstjórna.

Lagðar eru til ýmsar breytingar frá gildandi lögum á ákvæðum sem snúa að fundum sveitarstjórna. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:

1. Skýrt verði kveðið á um hvernig skuli fara með vantrauststillögu á oddvita og varaoddvita og hver tekur við ef oddviti og varaoddviti forfallast.
2. Skýrt verði kveðið á um hver tekur við stjórn á fundum byggðarráðs ef formaður og varaformaður þess forfallast.
3. Árétuð er sú meginregla að eingöngu skuli vera heimilt að boða aukafund sveitarstjórnar innan tveggja sólarhringa ef ekki er um að ræða viðamikil mál.
4. Áréttað er að í samþykkt um stjórn sveitarfélags sé heimilt að mæla nánar fyrir um hvenær fundarboðun telst sannanlega hafa verið send auk þess sem mælt er nánar fyrir um þá reglu að það er sveitarstjórn sem ákveður tillögu að dagskrá sveitarstjórnarfundar.
5. Árétuð er sú meginregla að fundi sveitarstjórna skuli halda innan staðarmarka sveitarfélags.

Markmið framangreindra breytinga er einkum að skýra gildandi reglur eða kveða nánar á um framkvæmd þeirra ákvæða sem lúta að fundum sveitarstjórna. Tillögurnar eru sprottnar af ábendingum frá kjörnum fulltrúum, starfsfólki sveitarfélaga og íbúum sem borist hafa ráðuneytinu eða komið fram við eftirlit þess með stjórnsýslu sveitarfélaga. Ítarlegar skýringar á breytingunum er að finna við viðeigandi ákvæði frumvarpsins.

3.2.2. Hæfi kjörinna fulltrúa, siðareglur og hagsmunaskráning.

Í frumvarpinu eru lagðar til margvíslegar breytingar sem hafa það markmið að auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga, svo sem endurskoðun á eftirlitskafla laganna sem nánar er fjallað um í kafla 3.6. Aðrar breytingar sem hafa sama markmið snúa að reglum sem gilda um málsmæðferð við töku ákvarðana um hæfi kjörinna fulltrúa til að taka þátt í meðferð mála og skyldu sveitarstjórna til að setja sér reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa. Jafnframt er lagt til að gildissvið siðareglna sem sveitarfélög setja sér verði víkkað.

Í frumvarpinu er kveðið á um hvernig tekin er ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og nefndarfulltrúa í fastanefndum sveitarfélaga. Meginreglan er sú að sveitarstjórn eða fastanefnd tekur slíka ákvörðun með kosningu á fundi sínum en um er að ræða sambærilega reglu og í 4. mgr. 5. gr. stjórnsýslulaga sem kveður á um að stjórnsýslunefndir taki ákvörðun um hvort nefndarfulltrúar víki sæti vegna vanhæfis.

Kvörtunum til ráðuneytisins hefur fjölgað frá sveitarstjórnarfulltrúum sem telja að ákvarðanir sveitarstjórna eða fastanefnda sveitarfélaga um vanhæfi þeirra, teknar gegn vilja þeirra, hafi ekki verið í samræmi við reglur um hæfisskilyrði sveitarstjórnarlaga. Þá hafa sveitarstjórnarfulltrúar einnig kvartað yfir því að sveitarfélög vinni lögfræðilegt mat á hæfi þeirra án þess að þeir fái að taka þátt í slíku mati. Sveitarstjórnarfulltrúar hafa m.a. bent á að

ákvörðun um vanhæfi þeirra varði grundvallarréttindi þeirra og skyldur. Niðurstaða um vanhæfi sviptir þá rétti til að taka þátt í afgreiðslu máls og skerðir þar með mál- og tillögufrelsi þeirra á fundum, atkvæðisrétt og rétt til fundarsetu. Eigi því önnur sjónarmið við um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa en um nefndarfulltrúa í stjórnsýslunefndum sem hafa almennt ekki slík lýðræðisleg grundvallarréttindi.

Í álitni ráðuneytisins í máli nr. IRN22080026 frá 16. janúar 2023 var komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun sveitarstjórnar eða fastanefndar um vanhæfi teldist ekki vera stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þar af leiðandi hafa sveitarstjórnarfulltrúar ekki formlegan andmælarétt við slíkt mat, heldur felst réttur þeirra einungis í því að taka þátt í umræðum um hæfi sitt á viðkomandi fundi. Með frumvarpinu er brugðist við framangreindri þróun með það að markmiði að styrkja möguleika kjörinna fulltrúa til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þegar fjallað er um hæfi þeirra. Lagt er m.a. til að sveitarstjórnarfulltrúar hafi aðkomu að því þegar lagt er lögfræðilegt mat á hæfi þeirra. Þá er komið á fót skýrri heimild fyrir þann sem er metinn vanhæfur til að bera ákvörðunina undir ráðuneytið. Framangreindar tillögur eru umfram allt settar fram í því skyni að tryggja vandaða málsmeðferð og fyrirbyggja að ákvarðanir um hæfi verði notaðar í pólitískum tilgangi. Tekið skal þó fram að engar vísbendingar eða dæmi eru um að sveitarfélög hafi misbeitt valdi sínu til að kjósa sveitarstjórnarfulltrúa vanhæfa af þessari ástæðu. Er þetta því fyrst og fremst lagt fram til að fyrirbyggja misbeitingu á þessu ákvæði.

Auk framangreinds eru lagðar til breytingar á þeim málsmeðferðarreglum sem gilda þegar ákveða þarf hæfi fulltrúa til að taka þátt í meðferð mála og fjallað er um í 20. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Breytingarnar snúa helst að því að það verði ávallt í höndum sveitarstjórnar að taka ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til að auka gagnsæi slíkra ákvarðana gagnvart íbúum.

Með frumvarpinu er einnig lagt til að sveitarfélög setji sér reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum og trúnaðarstörfum. Megintilgangur þeirrar tillögu er að efla gagnsæi í stjórnsýslunni, styrkja traust almennings á ákvörðunum sem teknar eru á sveitarstjórnarstiginu og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Breytingin byggist jafnframt á tillögu verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa sem fjallað er um í kafla 3.2. Rétt er að nefna að í frumvarpinu er lagt til að reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum og trúnaðarstörfum nái ekki aðeins til kjörinna fulltrúa heldur einnig til æðstu stjórnenda sveitarfélaga, svo sem sveitar- eða bæjarstjóra og sviðsstjóra. Röksemdin fyrir því er að æðstu stjórnendur hafa mikil áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku sveitarfélaga, jafnvel þótt þeir taki ekki formlega stjórnvaldsákvörðun í öllum tilvikum. Þeir bera ábyrgð á faglegum undirbúningi mála, veita kjörnum fulltrúum ráðgjöf og hafa oft víðtækt ákvörðunarvald á grundvelli framsals frá sveitarstjórn.

Á grundvelli sömu sjónarmiða er einnig lagt til að sú regla sem kemur fram í 29. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og mælir fyrir um siðareglur sveitarfélaga verði víkkuð og að siðareglur sveitarfélaga taki einnig til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda í sveitarfélögum. Þótt staða þessara aðila byggist á ráðningarsamningi við sveitarstjórn er það talið auka enn frekar traust á stjórnsýslu sveitarfélaga ef þeim eru settar sérstakar siðareglur og þær birtar opinberlega.

3.2.3. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga nr. 21/150 er mælt fyrir um aðgerð sem hefur það markmið að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í því skyni að vinna gegn mikilli endurnýjun í þeirra hópi. Á grundvelli aðgerðarinnar voru kjör kjörinna

sveitarstjórnarfulltrúa voru greind og borin saman við sambærilega þætti hjá öðrum norrænum sveitarstjórnunum. Þá voru orsakir mikillar endurnýjunar greindar í ljósi þess að hátt hlutfall kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur til þátttöku í sveitarstjórnunum eftir að hafa setið í þeim í eitt kjörtímabil.

Verkefnisstjórn um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa sem skipuð var fulltrúum innviðaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga skilaði lokaskýrslu sinni í nóvember 2022. Skýrslan hefur að geyma 15 tillögur um hvernig draga megi úr álagi og stuðla að sanngjarnari kjörum og bættum vinnuaðstæðum og samskiptum kjörinna fulltrúa, sín á milli og við almenning. Tillögurnar sneru m.a. að því að innviðaráðuneytið myndi skoða og meta:

- Hvort ástæða væri til að rýmka viðmið 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnunum í þeim tilgangi að draga úr álagi.
- Kjaraákvæði sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að sanngjörnum kjörum fulltrúa og að tryggja með viðunandi hætti að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu og síma.
- 28. gr. sveitarstjórnarlaga um aðgang kjörinna fulltrúa að gögnum og upplýsingum í stjórnsýslu sveitarfélaga með hliðsjón af stafrænni þróun í starfsemi sveitarfélaga.
- Hvort ástæða sé til að endurskoða ákvæði 103. gr. sveitarstjórnarlaga um rétt íbúa til upplýsinga og hvort skylda eigi sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa.
- Hvort ástæða sé til að gera ráð fyrir hagsmunaskráningu sveitarstjórna í sveitarstjórnarlögum.

Auk þess var að finna fleiri tillögur sem sneru ekki beint að breytingum á sveitarstjórnarlögum og eru til skoðunar á öðrum vettvangi. Innviðaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skipuðu vinnuhóp með sérfræðingum ráðuneytisins og tveimur kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum fyrir hönd Sambandsins til að fara yfir framangreindar tillögur verkefnastjórnarinnar og meta hvort ástæða væri til að gera breytingar á sveitarstjórnarlögum vegna þeirra.

Við mat á því hvort ástæða væri til að rýmka viðmið sveitarstjórnarlaga um fjölda kjörinna fulltrúa var vinnuhópurinn sammála verkefnisstjórninni um að fjölgun fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnunum gæti dregið úr álagi og þar með háu endurnýjunarhlutfalli meðal kjörinna fulltrúa, einkum kvenna. Að sama skapi gæti fjölgun kjörinna fulltrúa stuðlað að vandaðri ákvarðanatöku, virkara lýðræði með þátttöku fulltrúa fleiri minnihlutahópa og auðveldari mönnun kjörinna fulltrúa í fastanefndir. Vinnuhópurinn benti aftur á móti á að fjölgun fulltrúa myndi óneitanlega stuðla að óskilvirkari ákvarðanatöku og auknum kostnaði sveitarfélaga. Nefndi vinnuhópurinn sem dæmi að kostnaður sveitarfélags eins og Dalvíkurbyggðar sem þá var með 1.906 íbúa við að fjölga fulltrúum um tvo myndi samkvæmt viðmiðunartöflu Sambands íslenskra sveitarfélaga um kjör sveitarstjórnarfulltrúa nema um 500.000 kr. á mánuði með launatengdum gjöldum. Með sama hætti benti vinnuhópurinn á að það gæti reynst erfitt að manna fjölmennari sveitarstjórnir innan fámennra sveitarfélaga. Vinnuhópurinn tók jafnframt til skoðunar nýtingu sveitarfélaga á því rými sem er til staðar í sveitarstjórnarlögum um fjölda kjörinna fulltrúa. Niðurstöður voru eftirfarandi:

- Sveitarfélög undir 1.000 íbúum: Aðeins sex af 29 sveitarfélögum (21%) nýttu heimild sína til að hafa sjö fulltrúa sem er hámarksfjöldi. Meiri hlutinn kaus lágmarksfjöldann, fimm fulltrúa.
- Sveitarfélög með 1.000–1.999 íbúa: Nánast öll sveitarfélögin (10 af 12) nýttu svigrúmið til fulls og höfðu sjö fulltrúa.

- Sveitarfélög með 2.000–9.999 íbúa: Aðeins eitt af 15 sveitarfélögum nýtti heimild til hámarksfjölda (11 fulltrúa).
- Sveitarfélög með yfir 10.000 íbúa: Ekkert stærra sveitarfélag nýtti svigrúm til hámarksfjölda fulltrúa. Sveitarfélög með 10.000–49.999 íbúa kjósa öll lágmarksfjöldann (11 fulltrúa) en Reykjavíkurborg sem hefur heimild til hafa 31 fulltrúa er með 23.

Benti vinnuhópurinn á að nýting á svigrúmi sveitarstjórnarlaga til að fjölga kjörnum fulltrúum er mjög takmörkuð í flestum stærðarflokkum. Þó virðist vera áberandi þrýstingur á fjölgun í sveitarfélögum með 1.000–2.000 íbúa en að öðru leyti taldi vinnuhópurinn að niðurstöðurnar bentu ekki til þess að brýn þörf sé á að rýmka verulega heimildir til að fjölga fulltrúum í sveitarstjórnnum þar sem núverandi svigrúm er sjaldan fullnýtt.

Er því ekki lagt til í frumvarpi þessu að gerðar verði breytingar á fjölda kjörinna fulltrúa. Vinnuhópurinn lagði aftur á móti til að skýrar væri kveðið á um málsmæðferðina þegar sveitarfélög fjölga eða fækka fulltrúum og er það gert í frumvarpi þessu.

Vinnuhópurinn tók jafnframt til skoðunar tillögur verkefnisstjórnarinnar um endurskoðun á kjaraákvæðum sveitarstjórnarlaga og fór yfir reglur og framkvæmd varðandi kjör sveitarstjórnarfulltrúa á Norðurlöndunum í þeim tilgangi. Í ljós kom að þótt meginreglan sé sú sama í öllum löndunum, þ.e. að sveitarstjórnir ákveði þóknun sjálfar, er framkvæmdin ólík. Danmörk sker sig úr með miðlægum reglum en í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er meiri greinarmunur gerður á kjörum almennra fulltrúa og þeirra sem bera sérstaka ábyrgð. Einnig eru þar ýmis sértæk úrræði til staðar, svo sem bætur vegna tekjutaps og kostnaðar við barnagæslu. Byggt á greiningunni og með hliðsjón af vaxandi ábyrgð og álagi í störfum kjörinna fulltrúa hér á landi lagði vinnuhópurinn til eftirfarandi breytingar:

1. Að áréttað verði í lögum að þóknun skuli ákvörðuð í samræmi við ábyrgð og vinnuálag sem starfinu fylgir. Þó er ekki lagt til að lögfesta skuli hærri greiðslur til formanna nefnda heldur verði það áfram ákvörðun og á ábyrgð hvernar sveitarstjórnar að meta það.
2. Að kveðið verði í sveitarstjórnarlögum á um það að sveitarstjórnnum sé heimilt að bæta kjörnum fulltrúum tekjutap sem þeir verða fyrir í aðalstarfi sínu vegna setu á fundum og annarra skyldustarfa. Sanngirnissjónarmið mæla með þessu til að draga úr álagi og tryggja að fólk verði ekki fyrir fjárhagslegu tjóni af því að sinna lýðræðislegum skyldum. Útfærsla á reglunum yrði í höndum hvernar sveitarstjórnar.
3. Að einfalda ákvæði um greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar, m.a. með hliðsjón af bættum samgöngum og fjarfundatekni.

Markmið tillagnanna er að tryggja kjörnum fulltrúum sanngjörn starfskjör og nauðsynlegt svigrúm til að sinna sívaxandi skyldum sínum í þágu íbúa.

Í frumvarpinu er ekki er lagt til að lögfesta ákvæði um biðlaun eða sérstakar greiðslur vegna barnagæslu. Vinnuhópurinn ræddi kosti slíkra greiðslna, svo sem til að draga úr álagi og hvetja til áframhaldandi setu fulltrúa með ung börn. Á móti komu þó sjónarmið um jafnræði þar sem umönnunarbyrði annarra fulltrúa gæti verið sambærileg, t.d. vegna aldraðra foreldra. Niðurstaðan var því sú að eðlilegast sé að fela sveitarstjórnnum sjálfum að taka ákvörðun um hvort og hvernig staðið skuli að greiðslum af þessu tagi. Þá eru tiltekin félagsleg réttindi, svo sem lífeyrisréttindi og réttur til fæðingar- og foreldraorlofs, þegar tryggð með ákvæðum annarra laga og taldi vinnuhópurinn því skjóta skökku við að mæla fyrir um rétt sveitarstjórnar til setningu sérstakra reglna þar að lútandi. Það kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarstjórn geti sett sér reglur sem mæla fyrir um aukinn rétt sveitarstjórnarfulltrúa til tiltekinna réttinda, umfram það sem lögbundið er.

Í frumvarpinu er jafnframt fjallað um heimildir kjörinna fulltrúa til að fá aðgang að gögnum og upplýsingum úr stjórnsýslu sveitarfélaga með hliðsjón af stafrænni þróun í starfsemi sveitarfélaga.

Rétt er að taka fram að bæði verkefnisstjórnin og vinnuhópurinn lagði til að mælt yrði fyrir um að kjörnir fulltrúar hefðu aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu, þeim yrði veitt fræðsla af hálfu viðeigandi starfsfólks sveitarfélags eða annarra sérfræðinga og öllum kjörnum fulltrúum yrði tryggður aðgangur að hentugu húsnæði til að sinna skyldum sínum. Í frumvarpinu er þó ekki lagt til að skylda sveitarfélög til að sjá kjörnum fulltrúum fyrir tilteknum starfsaðstæðum og er þar með vikið frá tillögum fyrri starfshópa. Sú niðurstaða byggist á því mati að slík lagaskylda yrði of óljós og ósveigjanleg með tilliti til munar á stærð og burðum sveitarfélaga. Áfram verður þó hvatt til þess að sveitarfélög tryggi fulltrúum fullnægjandi starfsaðstæður á eigin forsendum.

Um tillögu verkefnisstjórnar og vinnuhópsins um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa er fjallað í kafla 3.2.2 og um tillögu að breytingum á þeirri reglu sem kemur fram í 103. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga er fjallað nánar í kafla 3.5.

3.2.4. Framsalsheimildir sveitarstjórna.

Með frumvarpinu eru lagðar til mikilvægar breytingar til að skýra þær reglur sem gilda um framsal á valdi frá sveitarstjórn til byggðarráðs, fastanefnda og starfsfólks sveitarfélaga.

Fjallað er um valdheimildir sveitarstjórnar til að framselja vald til byggðarráðs í þremur ákvæðum í gildandi lögum, þ.e. 2. og 5. mgr. 35. gr. og í 2. mgr. 58. gr. Í ákvæðunum eru gerðar mismunandi kröfur og skilyrði fyrir framsalinu en með frumvarpinu er eingöngu fjallað um heimildir sveitarstjórnar til að framselja vald sitt til byggðarráðs í nýju ákvæði sem verður 40. gr. frumvarpsins. Ákvæðinu er þó fyrst fremst ætlað að skýra gildandi rétt.

Í 42. gr. gildandi laga er fjallað um heimildir sveitarstjórnar til að fela fastanefndum og starfsfólki sveitarfélaga að fullnaðarafgreiða mál. Samkvæmt ákvæðinu getur sveitarstjórn ákveðið að fela fastanefnd eða starfsfólki sveitarfélaga að fullnaðarafgreiða mál í samþykkt um stjórn sveitarfélags í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð nema lög og eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Ákvæðið hefur verið túlkað með þeim hætti að þar sem ákvörðun um valdframsal ber að taka á grundvelli samþykktar um stjórn sveitarfélagsins verður samþykktin sjálf að geyma hina eiginlegu ákvörðun um framsalið. Þar með verður að vera hægt að ráða af samþykktinni sjálfri hvaða fullnaðarákvarðanir hafa verið framseldar til fastanefnda eða starfsmanna sveitarfélagsins. Ýmis dæmi eru hins vegar um að sveitarfélög hafi ekki gætt nægilega vel að þessu skilyrði. Hafa m.a. fallið úrskurðir hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að sá aðili sem tók ákvörðun sveitarfélags hafi ekki haft til þess heimild. Leiddi það til valdþurrðar og ógildingar ákvörðunarinnar. Einnig má nefna álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11797/2022 þar sem komist var að sömu niðurstöðu en í málinu hafði deildarstjóri fjölskyldu- og barnamálasviðs sveitarfélags synjað beiðni um sérstakan húsnæðisstuðning án þess að deildarstjóranum hefði verið veitt til þess heimild í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Í þessu samhengi má einnig nefna nýlegt álit umboðsmanns Alþingis nr. 12250/2025.

Brýnt er því að sveitarfélög fylgi þessum skilyrðum um framsal ákvörðunarvalds og að ákvæðið sjálft sé skýrt. Til að tryggja það eru lagðar til breytingar frá reglum gildandi sveitarstjórnarlaga um framsal á valdi til fastanefnda og starfsmanna sveitarfélaga í 49. gr. frumvarpsins sem áréttar regluna og afmarka nánar þær kröfur sem gerðar eru um skýrleika framsalsins.

Einnig er lögð til breyting á þeirri reglu sem fram kemur í 56. gr. í gildandi lögum um svokallað ráðningarvald sveitarfélaga. Samkvæmt gildandi ákvæði ræður sveitarstjórn æðstu stjórnendur en framkvæmdastjóri annast ráðningu annarra starfsmanna nema sveitarstjórn hafi ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélags eða með almennum fyrirmælum. Í álitinu nr. 9561/2018 gerði umboðsmaður Alþingis athugasemdir við þá heimild sveitarstjórnar til að framselja ráðningarvald með slíkum almennum fyrirmælum. Benti hann á að í lögunum væri ekkert kveðið á um form þeirra, eðli eða birtingu. Umboðsmaður taldi brýnt að skýrar reglur giltu um það hver færi með ráðningarvald ef það væri ekki á hendi framkvæmdastjóra, enda skipti slíkt gagnsæi miklu máli fyrir umsækjendur, íbúa og starfsfólk. Brugðist er við ábendingu umboðsmanns í frumvarpinu. og jafnframt skýrt nánar hvað felst í ráðningarvaldi, fyrst og fremst til stuðnings gildandi rétti.

3.2.5. Aðrar breytingar – úthlutun takmarkaðra gæða.

Auk þeirra breytinga sem þegar hafa verið raktar er lögð til sú mikilvæga viðbót að lögfesta óskráða reglu sem gildir um úthlutun sveitarfélaga á takmörkuðum gæðum. Felur tillagan í sér að sveitarfélögum beri að auglýsa opinberlega fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kann að vera eftir. Dæmi um slík gæði gætu verið úthlutun lóða, fasteigna og styrkja. Frá þessari meginreglu er þó gert ráð fyrir undantekningu ef málefnalegar ástæður réttlæta aðra málsmeðferð.

Markmiðið með lögfestingunni er tvíþætt, annars vegar að tryggja gagnsæi, jafnræði og fyrirsjáanleika við ákvarðanir af þessu tagi og hins vegar að skerpa á þeirri skyldu sveitarfélaga að gæta að þessari grundvallarreglu í störfum sínum.

Þegar frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda bárust ábendingar um að mikilvægt væri að nánar væri fjallað um hvaða málefnalegu ástæður geta réttlætt að fallið sé frá auglýsingaskyldu. Ítrekað er því að fyrst og fremst er gert ráð fyrir að lögfesting ákvæðisins styðji við gildandi rétt og má því finna ýmis dæmi í álitum umboðsmanns Alþingis og í eftirlitsframkvæmd ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga. Í ljósi athugasemda sveitarfélaga sem fram komu í umsögnum í samráðsgáttinni eru dæmi reifuð hér um beitingu reglunnar.

Þessi nálgun er í samræmi við ábendingar og álit umboðsmanns Alþingis, sjá t.d. mál nr. 4478/2005 þar sem umboðsmaður tók til skoðunar kvörtun sem í meginatriðum beindist að því að sveitarfélag hafði gert leigusamning við tiltekið fyrirtæki um nýtingu námuréttinda í eigu sveitarfélagsins án þess að öðrum aðilum sem kynnu að hafa haft áhuga veittist tækifæri til aðgangs að þeim. Í álitinu kemur fram afstaða umboðsmanns til umræddrar reglu og benti hann á að ef henni yrði ekki fylgt væri ekki með góðu móti séð hvernig hægt væri að tryggja þeim einkaaðilum sem áhuga hefðu á gæðum sveitarfélaga jafna stöðu til aðgangs að þeim eða gefa sveitarfélaginu besta mögulega verð fyrir þau. Slík regla sé jafnframt vel til þess fallin að tryggja jafnræði og gagnsæi í stjórnslu og er þannig í góðu samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um jafnræði og sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti.

Við almennt eftirlit ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga hefur reglan komið nokkrum sinnum til umfjöllunar. Í álitu ráðuneytisins í máli nr. SRN18030116 frá 24. janúar 2020 kom til skoðunar hvort málsmeðferð sveitarfélags vegna samnings þess við aðila um rekstur safns í húsnæði sveitarfélagsins og frekara samstarf sveitarfélagsins og aðilanna hefði farið í bága við framangreinda reglu. Sveitarfélagið hafði hvorki auglýst opinberlega nýtingu húsnæðisins né fyrirhugaðan stuðning þess við starfsemina sem þar átti að fara fram. Sveitarfélagið vísaði til þess að samningurinn hefði komið til vegna samningaviðræðna við fjárfesta vegna almennrar atvinnuuppbyggingar á svæðinu. Ráðuneytið gerði ekki athugasemd við ákvörðun sveitarfélagsins í málinu en ítrekaði þó framangreinda reglu.

Í nýlegu álit ráðuneytisins í máli nr. IRN24110039 frá 25. febrúar 2025 tók ráðuneytið til skoðunar úthlutun sveitarfélags á landi þess til þýrluskiðaferða en fyrirhuguð úthlutun var ekki auglýst. Í málinu vísaði sveitarfélagið til þess að ástæða þess að úthlutunin hefði ekki verið auglýst væri sú að markmiðið með samningnum hefði verið að byggja upp ferðaþjónustu í sveitarfélaginu og að einungis einn aðili hefði formlega lýst yfir áhuga sínum á að gera leigusamning um viðkomandi land. Af gögnum málsins mátti hins vegar ráða að málshefjandi hefði lýst yfir áhuga sínum á að bjóða í afnotaréttinn. Taldi ráðuneytið því að sveitarfélagið hefði ekki fært fullnægjandi rök fyrir því að markmiðum þess hefði ekki verið náð með því að gæta jafnræðis og auglýsa opinberlega umrædd gæði þannig að öllum þeim sem áhuga hefðu væri gefinn kostur á að láta hann uppi. Taldi ráðuneytið því að ákvörðun sveitarfélagsins hefði verið ólögmat.

Hér má að lokum nefna álit ráðuneytisins í máli nr. SRN19070041 frá 25. júní 2021 en í málinu hafði sveitarfélag auglýst eftir tillögum að nýtingu húsnæðis í eigu þess. Fyrirhuguð ráðstöfun sveitarfélagsins á húsnæði var auglýst en í auglýsingunni kom ekki skýrt fram að sveitarfélagið hygðist koma til móts við leigutaka vegna uppbyggingar húsnæðisins. Benti ráðuneytið á að mikilvægt væri að auglýsingaskilmálar væru nægilega skýrir til að tryggja að umræddri reglu væri fylgt.

3.3. *Fjármál sveitarfélaga.*

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í fjármálum sveitarfélaga, til samræmis við lög um opinber fjármál. Verði slík ákvæði lögfest má gera ráð fyrir að stefnumörkunin verði vandaðri, formfastari og til lengri tíma en tíðkast hefur. Þá er lögð til lögfesting á viðtekinni og viðurkenndri venju á ýmissi framkvæmd. Lagðar eru til breytingar á hlutaskiptingu starfsemi sveitarfélaga í reikningsskilum sem stuðla að samræmingu reikningsskila sveitarfélaga. Við mótun ákvæðanna var stuðst við skýrslu starfshóps ráðherra um endurskoðun lagaákvæða um fjármál sveitarfélaga frá 2022 og ákvæði laga um opinber fjármál. Þá byggjast tillögur frumvarpsins á greinargerð vinnuhóps sérfræðinga ráðuneytisins og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga sem ráðherra stofnaði vegna frumvarpsvinnunnar.

3.3.1. *Ársreikningar sveitarfélaga.*

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum sem snúa að ársreikningum sveitarfélaga í því skyni að auka skýrleika, lögfesta viðurkennda framkvæmd og samræma hugtakanotkun við lög um opinber fjármál. Í framkvæmd hefur skapast óvissa vegna áreksturs á milli sérreglna og hefða sem gilda um reikningsskil sveitarfélaga og ákvæða laga um ársreikninga. Þau lög eru, eðli málsins samkvæmt, fyrst og fremst samin með hagnaðardröfin félög í huga en henta síður opinberum aðilum sem hafa önnur markmið en hámarkshagnað, svo sem að veita íbúum lögbundna þjónustu. Með breytingunni er lögfest sú framkvæmd sem almennt hefur verið talin gilda, að gerð séu samantekin reikningsskil fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, í stað samstæðureiknings.

3.3.2. *Fjármálastefna, fjármálaáætlun til fimm ára og fjárheimildir.*

Í frumvarpinu er lagt til að sveitarstjórn setji sveitarfélaginu fjármálastefnu þar sem sett verði fram markmið um fjármál sveitarfélagsins til fimm ára. Markmiðið er að innleiða agaðri, gagnsærri og framsýnni vinnubrögð við fjármálastjórn með því að koma á tveggja þrepa kerfi, þ.e. með langtímastefnu annars vegar og aðgerðaáætlun hins vegar. Með fjármálastefnu er lagður grunnur að skipulegu, þekktu og fyrirsjáanlegu verklagi við stefnumörkun í fjármálum

sveitarfélaga og skapaðar traustari forsendur fyrir markvissa hagstjórn. Markmiðið með því að festa framangreinda skyldu í lög er að fjármál sveitarfélaga séu frá upphafi sett í stefnu-mótandi samhengi. Eykur það pólitíska ábyrgð kjörinna fulltrúa á langtímaafkomu og dregur úr líkum á skammtímaráðstöfunum sem geta verið andstæðar stefnu sveitarfélagsins til lengri tíma.

Samhliða fjármálastefnu verði lögð fram fjármálaáætlun til fimm ára sem sé áætlun sem feli í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð. Þá verði notast við hugtakið fjárheimild í stað fjárhagsáætlunar næsta árs, þ.e. bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til.

3.3.3. Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum.

Í frumvarpinu er mælt fyrir skýrari hlutaskiptingu starfsemi í reikningsskilum sveitarfélaga en núverandi hlutaskipting starfsemi sveitarfélaga í A- og B-hluta hefur þótt óskýr og ekki þjónað tilgangi sínum, enda hefur þess gætt að sveitarfélög flokki sömu lögaðila með mismunandi hætti. Skerpir frumvarpið því á skilum milli A- og B-hluta og leggur til nýjan C-hluta sem er ætlað að ná til starfsemi félaga í eigu sveitarfélaga sem starfa á markaði og eru með takmarkaða ábyrgð. Geta sveitarfélög því átt í félögum þar sem fjárhagsleg áhætta þeirra er takmörkuð við framlagt hlutafé. Er nýjum C-hluta ætlað að standa utan fjármálareglna frumvarpsins um skuldaföfnun og jafnvægi í rekstri, enda á sú starfsemi ekki að hafa bein áhrif á kjarnastarfsemi sveitarfélagsins.

3.3.4. Ábyrg meðferð fjármuna og miklar fjárfestingar og skuldbindingar.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um lögfestingu heimildar sveitarfélaga til að varðveita fjármuni sína með því að ávaxta þá með áhættulitlum fjárfestingarkostum. Þá er lagt til að sveitarstjórnir láti gera áhrifamat ef fjárfestingar og skuldbindingar fara yfir 10% af heildartekjum, en fari þær ákvarðanir yfir 20% skuli fái sérfróðan óháðan aðila til að gera matið.

3.3.5. Viðmið um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er lagt til að fjármálareglur nái bæði til A-hluta og A- og B-hluta. Grunnstarfsemi sveitarfélaga sem fjármögnuð er af tekjustofnum sveitarfélaga fellur í A-hluta reikningsskila og er mikilvægt að tryggja að fjárhagsstaða A-hluta sé á hverjum tíma nægilega traust til að standa undir þeirri starfsemi sveitarfélaga. Því er lagt til að fjármálareglur um jafnvægi í rekstri og skuldaviðmið nái einnig til A-hluta. Jafnframt er lagt til að miðað sé við rekstrarniðurstöðu þriggja samliggjandi reikningsára. Felur það m.a. í sér að svigrúm við gerð fjárheimilda næsta árs ráðist af rekstrarniðurstöðu fyrra árs og áætlaðri útkomu yfirstandandi árs (útkomuspá). Jafnvægisreglunni er því með öðrum orðum ætlað að vera ákvörðunarregla sem nýtist við gerð fjármálaáætlunar og fjárheimilda næsta árs.

3.3.6. Heimild til að gangast í ábyrgðir.

Í stað þess að sveitarfélög geti einungis veitt einfalda ábyrgð til tryggingar á lánum stofnana og fyrirtækja í sinni eigu, er lagt til í frumvarpinu að sveitarfélögum verði heimilt að lána eða veita ábyrgðir til slíkra stofnana og fyrirtækja, enda séu þau að öllu leyti í opinberri eigu og sinni lögbundnum verkefnum sveitarfélaga eða verkefnum sem þeim er heimilt að sinna samkvæmt lögum. Ef sveitarfélagi bjóðast hagstæðari lánskjör en stofnunum og fyrirtækjum sem sinna lögbundnum verkefnum og eru í eigu sveitarfélagsins er því heimilt að taka

lán og veita það áfram í stað þess að viðkomandi stofnun eða fyrirtæki taki lánið á óhagstæðari kjörum sem sveitarfélagið beri engu að síður ábyrgð á.

3.3.7. Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er lagt til að núverandi reikningsskila- og upplýsinganefnd og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga verði sameinaðar í eina nefnd sem beri heitið eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Litið er svo á að núverandi verkefnaskipting milli nefndanna bjóði upp á tækifæri til samþættingar og aukinnar skilvirkni. Annars vegar sé um að ræða nefnd sem setur viðmið um reikningsskil og hins vegar nefnd sem hefur eftirlit með fjármálastjórn á grundvelli þeirra. Verkefni þessara nefnda eru nátengd og skarast óhjákvæmilega sem hefur skapað möguleika á tvíverknaði.

Með sameiningu nefndanna verður til stjórnsýslueining sem hefur heildaryfirsýn yfir bæði regluverkið og framkvæmd þess, ásamt því að eftirlit með fjármálum sveitarfélaga verður eftt. Með því að samþætta sérfræðiþekkingu á sviði reikningsskila og fjármálaeftirlits í eina nefnd verða ákvarðanir heildstæðari og ábyrgð á útfærslu og setningu viðmiða, uppbyggingu reikningshalds og eftirliti verður á einni hendi.

3.3.8. Áhrifamat á sveitarfélög.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var að finna það nýmæli í 129. gr. að gerð var krafa um að ef fyrirsjáanlegt væri að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins hefðu fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skyldi fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Eins og rakið var í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, var grundvallarmarkmið frumvarpsins að setja skýrari reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Til að markmið frumvarpsins um bættu fjárfstjórn sveitarfélaga næði fram að ganga var bent á að aðkallandi væri að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögum væri falið að sinna. Fyrir gildistöku 129. gr. var um nokkurra ára skeið í gildi samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat en í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins var rakið að ráðuneyti sem væru ábyrg fyrir því að framkvæma slíkt mat hefðu fylgt því eftir með misjöfnum hætti. Vilji væri fyrir því að leggja aukna áherslu á þennan þátt og því var lagt til að lögfesta skyldu stjórnvalda til að tryggja að slíkt mat færi fram.

Breytingar á reglum um áhrifamat á sveitarfélög sem mælt er fyrir um í frumvarpinu byggjast á tillögum starfshóps sem skipaður var fulltrúum innviðaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, dómsmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfshópnum var falið að taka til skoðunar 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og framkvæmd hennar og leggja til betra verklag við fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum vorið 2024 og lagði hann m.a. til breytingar á ákvæðinu í því skyni að stuðla að skýrara ferli mats á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana ríkisvaldsins á sveitarfélögin. Rétt er að nefna að hópurinn lagði einnig fram tillögur um tvenns konar verkferla um matið, annars vegar gagnvart stjórnarfrumvörpum og hins vegar gagnvart stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum stefnumarkandi ákvörðunum. Þá lagði hópurinn fram tillögu að leiðbeiningum til að stuðla að samræmdu, faglegu verklagi við mat á áðurnefndum áhrifum. Unnið er að því að tillögur hópsins verði innleiddar bæði í Stjórnarráðinu og hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en mikilvægt er að frumvarp þetta hljóti brautargengi til að allar tillögur hópsins nái fram að ganga.

Helsta breytingin á þeim reglum sem gilda um áhrifamat á sveitarfélög sem lögð er til í 143. gr. frumvarpsins felst í því að lagagreinin verði ítarlegri en áður. Vegur þyngst að lagt er til að skýrar verði kveðið á um hvernig mat á fjárhagslegum áhrifum skuli fara fram. Þá er lagt til að í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif stjórnarfrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla verði ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem nú er starfrækt á grundvelli 3. mgr. 128. gr. gildandi laga og gengur í daglegu tali undir nafninu Jónsmessunefnd. Auk þess er lagt til í 6. mgr. að kveðið verði á um afleiðingar þess ef í ljós kemur að ekki hefur farið fram mat á áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana stjórnvalda, en lagt er til að viðkomandi ráðherra beri í slíkum tilvikum að eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

Lagt er til að greinarfyrirsögn verði „Mat á fjárhagslegum áhrifum“ en hún er „Kostnaðarmat“ í gildandi sveitarstjórnarlögum. Lagt er til að breyta fyrirsögninni til að fanga betur viðfangsefni lagagreinarinnar. Jafnframt er með breytingunni stuðlað að samræmi í orðalagi varðandi áhrif ýmiss konar stefnumótunar á starfsemi sveitarfélaganna. Þá er lagt til að gildandi 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga verði ekki tekin upp í nýju ákvæði. Þar er kveðið á um að ráðuneyti sveitarstjórnarmála taki árlega saman yfirlit um kostnaðarmat til umræðu í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga, en ákvæðið hefur ekki verið virkt um árabil og ekki talið tilefni til að kveða á um þetta verkferli í lögum. Hins vegar er ekkert sem mælir á móti því að Jónsmessunefnd óski eftir slíkum upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga eða ráðuneytum telji nefndin tilefni til.

Rétt er að taka fram að til að ná þessum markmiðum lagði starfshópurinn til að lagaákvæðinu yrði breytt á þá leið að mælt yrði fyrir um að sveitarfélög eða viðkomandi ráðherra gæti farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann endurmæti fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana fimm og allt að tíu árum síðar. Tillagan byggðist m.a. á þeim sjónarmiðum að ýmsir ytri og innri áhrifaþættir í síbreytilegu samfélagi gætu haft áhrif á tekjur, kostnað og eignastöðu sveitarfélaga vegna ólíkra þjónustuþátta. Ætlunin með því að mæla fyrir um aðkomu ríkisendurskoðanda var að þannig mætti draga úr líkum á því að ríki og sveitarfélög ættu í langvinnum deilum um áhrif stefnumörkunar stjórnvalda á fjárhag sveitarfélaga. Beiðni um endurmat ríkisendurskoðanda færi samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, en samkvæmt þeim lögum er ríkisendurskoðandi sjálfstæður og engum háður í störfum sínum og ákveður sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu, sbr. 1. gr. laganna. Yrði það því í höndum ríkisendurskoðanda að leggja mat á hvort hann yrði við beiðni um endurmat. Lagði starfshópurinn til að orðalag ákvæðisins yrði á þessa leið: „Viðkomandi ráðherra, Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geta að liðnum fimm árum og í síðasta lagi tíu árum frá lagasetningu, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykkt annarra stefnumarkandi ákvarðana, sem fela í sér veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein. Leiði skoðun embættisins í ljós að fjármögnun lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana sé í verulegu ósamræmi við upprunalegt fjárhagslegt áhrifamat skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér tillögur um breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Um ákvörðun ríkisendurskoðanda um hvort taka skuli beiðni til greina fer samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ársreikninga.“

Drög að frumvarpi þar sem m.a. var gert ráð fyrir þessu ákvæði voru send forseta Alþingis til umsagnar í ljósi þess að ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis, sbr. 1. gr. laga um

ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016. Þá var einnig lagt til í frumvarpsdrögunum að gerðar yrðu breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda. Umsagnarbeiðnin var tekin fyrir á fundi forsætisnefndar og var ráðuneytinu kynnt afstaða nefndarinnar með bréfi, dagsettu 24. mars 2025. Í umsögn forsætisnefndar lagðist nefndin og forseti Alþingis gegn því að lagðar yrðu til breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga í frumvarpi ráðherra, þar sem það væri hlutverk forsætisnefndar eða forseta Alþingis að eiga frumkvæði að breytingum á hlutverki ríkisendurskoðanda í ljósi þeirrar verkaskiptingar sem er á milli handhafa ríkisvaldsins. Er því gert ráð fyrir því að við þinglega meðferð þessa frumvarps muni forsætisnefnd Alþingis jafnframt taka málið til meðferðar og eftir atvikum leggja til breytingar á frumvarpinu eða nýjum sveitarstjórnarlögum og lögum um ríkisendurskoðanda, samhliða samþykkt þessa frumvarps, ná þáð fram að ganga.

Með því að kveða skýrar á um ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögin og leggja til farveg fyrir ríki og sveitarfélög til að leiða ágreining um slík áhrif til lykta er stefnt að því að efla fjárhagsstjórn sveitarfélaga, tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri lagasetningu.

Þess ber að geta að frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum sem sneri eingöngu að 129. gr. laganna var lagt fram á 156. löggjafarþingi 2024–2025 (272. mál) en náði ekki fram að ganga. Þær tillögur sem hér eru lagðar til í 143. gr. frumvarpsins eru samhliða því frumvarpi.

3.4. Samvinna sveitarfélaga.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að skerpa á ákvæðum IX. kafla gildandi laga um samvinnu sveitarfélaga með því skilgreina betur hlutverk og stöðu landshlutasamtaka og setja skýrari ramma um önnur samvinnuform, þ.e. byggðasamlög, og þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars sveitarfélags.

Með gildandi sveitarstjórnarlögum voru gerðar talsverðar breytingar á samvinnukafla laganna og í greinargerð frumvarps þess sem varð að sveitarstjórnarlögum eru ástæður þess raktar nánar. Þar er m.a. vísað til þess að löng og rík hefð sé fyrir samstarfi sveitarfélaga á Íslandi en að slík samvinna hafi bæði kosti og galla. Annars vegar geta sveitarfélög leyst verkefni með hagkvæmari hætti og stundum er samstarf nauðsynlegt vegna smæðar sveitarfélags, þótt það sé ekki alltaf ástæðan fyrir því að sveitarfélög telja haganlegra að starfrækja verkefni sín í samstarfi. Hins vegar þurfi að hafa í huga að ávallt sé sá galli við samvinnu sveitarfélaga að framkvæmd verkefnis er færð frá kjörnum fulltrúum yfir til annarra og umboðskehja kjósenda til kjörinna fulltrúa verður lengri.

Við breytingar á reglum um samvinnu sveitarfélaga með gildandi lögum var tekið mið af framangreindum sjónarmiðum. Meginbreytingin fólst í því að setja mun skýrari reglur um form samvinnu þegar hún felur í sér framsal á valdi til að taka stjórnvaldsákvörðun. Þá var einnig veitt skýr lagaheimild fyrir því að eitt sveitarfélag geti tekið að sér verkefni annars. Fyrir lagasetninguna höfðu sveitarfélög átt slíka samvinnu með ýmsu móti án skýrra heimilda.

Frá gildistöku laganna hefur skapast ákveðin reynsla af framkvæmd þeirra og hafa skiptar skoðanir verið uppi um samstarf sveitarfélaga á Íslandi og hvernig því sé best fyrir komið. Núverandi fyrirkomulag hefur sætt margvíslegri gagnrýni, sérstaklega hvað varðar lýðræðislegt aðhald og skilvirkni í ákvarðanatöku. Þessi ólíku viðhorf endurspeglast í þeirri staðreynd að samstarfsform hafa þróast með mjög mismunandi hætti milli landshluta þar sem sveitarfélög hafa lagað samstarf sitt að staðbundnum þörfum og aðstæðum á ólíkan hátt. Sem dæmi er byggðasamlagsformið mun algengara á Suðurlandi en í öðrum landshlutum.

Með þetta í huga var ályktað í 6. aðgerð í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í mállefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2023, nr. 21/150, að staða og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga yrði skýrð, ásamt því að skert yrði á ramma um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Þá yrðu reglur um byggðasamlög skýrðar, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl. Verkefnið er einnig liður í 2. aðgerð í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í mállefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2028, nr. 2/154, sem fjallar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Í því skyni að leita eftir sjónarmiðum kjörinna fulltrúa og annarra sem hafa þekkingu og reynslu af samvinnu sveitarfélaga stóð ráðuneytið fyrir vinnustofum hjá öllum landshlutasamtökunum í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga vorið 2025 eins og áður hefur verið getið. Sambandið sá um undirbúning og framkvæmd vinnustofanna með stuðningi frá ráðuneytinu. Þátttakendur voru starfsfólk landshlutasamtaka sveitarfélaga, kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnunum og starfsfólk og stjórnendur samstarfsverkefna sveitarfélaga. Markmið vinnustofanna var að fá þátttakendur til að greina helstu áskoranir í samvinnu sveitarfélaga og leggja fram tillögur að lausnum á þeim áskorunum. Var þá sérstaklega horft til áskorana er tengjast lagaramma um samvinnu sveitarfélaga og nauðsynlegar breytingar á þeim lögum. Vinnustofunum var jafnframt fylgt eftir með spurningakönnun þar sem m.a. var kannað viðhorf til stöðu, hlutverks og verkefna landshlutasamtaka, mögulegra takmarkana á framsali verkefna og valds til töku stjórnvaldsákvæðana til annarra sveitarfélaga og/eða landshlutasamtaka.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til byggjast m.a. á þeim sjónarmiðum sem fram komu á vinnustofum og í spurningakönnun um samvinnu sveitarfélaga.

Einnig var það haft að leiðarljósi að samvinna sveitarfélaga styðji við markmið stjórnvalda um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Samstarf sveitarfélaga megi þannig ekki verða til þess að standa í vegi fyrir eða tefja framþróun sveitarstjórnarstigsins og mögulegar sameiningar sveitarfélaga. Eins og áður sagði hefur samvinna sveitarfélaga einnig almennt þann galla að á grundvelli hennar kann framkvæmd verkefnis að vera tekin úr höndum hinna kjörnu fulltrúa í sveitarstjórnunum og færð öðrum aðilum, eða a.m.k. að umboðsdeðjan frá kjósanda til kjörins fulltrúa sé lengd umfram það sem hefðbundið er þegar hin kjörna sveitarstjórn fer með umsjón verkefnis og tekur með beinum hætti ábyrgð á því gagnvart kjósendum á fjögurra ára fresti. Rétt er þó að nefna að gott samstarf getur verið undanfari sameiningar sveitarfélaga og mikilvæg forsenda þess að sameining verði farsæl. Sameining sveitarfélaga minnkar jafnframt ekki sjálfkrafa þörfina fyrir samstarf, enda getur samstarf leitt af sér betri og hagkvæmari þjónustu fyrir íbúana. Því er mikilvægt að rétta umgjörðin sé til staðar og að hún sé skýr.

3.4.1. Byggðasamlög.

Samkvæmt niðurstöðum vinnustofanna snúa helstu áskoranir í samstarfi sveitarfélaga í gegnum byggðasamlög að fjárhagslegri ábyrgð og yfirsýn, lýðræðishalla og flókinni stjórnsýslu. Bent hefur verið á að óskýrt sé hvernig fjárhagslegum skuldbindingum, hlutverki eigenda byggðasamlaga, umboði stjórna til ákvarðanatöku og almennri ábyrgð er háttað. Þeim breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu er ætlað að taka á framangreindum áskorunum og þannig efla byggðasamlög sem samvinnuform sveitarfélaga og tryggja að þau þjóni tilgangi sínum á skilvirkan, sanngjarnan og lýðræðislegan hátt.

Miða breytingarnar því fyrst og fremst að því að styrkja lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvörðunum og rekstri byggðasamlaga og skýra ábyrgð og kostnaðarskiptingu aðildarsveitarfélaga að samstarfi.

3.4.1.1. Lýðræðisleg aðkoma kjörinna fulltrúa.

Í vinnustofum Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins voru þau sjónarmið reifuð af mörgum þátttakendum að kjörnir fulltrúar og íbúar upplifi fjarlægð frá ákvarðanatöku sem skerði lýðræðislega þátttöku þeirra. Bent var t.d. á að ekki er kosið beint í stjórnir byggðasamlaga og stjórnarfulltrúar komi því oft eingöngu úr meiri hlutum sveitarstjórna. Til að koma til móts við þessar áskoranir eru lagðar til ýmsar breytingar til að auka lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa að starfsemi byggðasamlaga.

Veigamesta breytingin felur í sér að byggðasamlagi verði skylt að halda aðalfund sem verður æðsta vald byggðasamlagsins og hefur ákvörðunarvald í málefnum þess. Á aðalfundi hafa allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga a.m.k. málfrælsi og tillögurétt og er staða þeirra þannig styrkt, enda hafa þeir þá tækifæri til að hafa bein áhrif á stefnu og ákvarðanir byggðasamlagsins og fá upplýsingar um stöðu og rekstur þess. Þrátt fyrir að samþykktir margra byggðasamlaga kveði nú þegar á um aðalfund eða ársfund hefur ekki verið skylt að halda slíkan fund.

Efni frumvarpsins felur í sér að aðildarsveitarfélögin hafi meira frjálssræði við ákvörðun um stjórnskipulag byggðasamlagsins í samþykktum þess, þar á meðal ráðningu framkvæmdastjóra, hvort kosin verði stjórn yfir byggðasamlaginu og hvernig hún sé skipuð.

Mikilvægt er að árétta að þrátt fyrir að meginreglan verði sú að á aðalfundi byggðasamlags skuli teknar allar veigamiklar ákvarðanir án samþykkis sveitarstjórna, eru mjög skýrar undantekningar í 4. mgr. 103. gr. frumvarpsins sem kveður á um að aðildarsveitarfélög geti ákveðið að tilteknar ákvarðanir þurfi samþykki allra sveitarstjórna með því að tilgreina það í samþykkt byggðasamlags. Ekki er mælt fyrir um það hvernig eða hvenær skuli leitað samþykkis aðildarsveitarfélaga fyrir ákvörðunum sem teknar eru á aðalfundi og geta aðildarsveitarfélög mótað í samþykktum byggðasamlagsins með hvaða hætti skuli leita samþykkis allra sveitarstjórna. Í þessum reglum felst í raun að aðildarsveitarfélög geta valið um þrjár leiðir um hvernig ákvarðanatöku er háttað í byggðasamlagi:

1. Bundið umboð fulltrúaráðs.

Í þessari leið felst að í samþykkt byggðasamlags er gerð er krafa um samþykki aðildarsveitarfélaga vegna stórra ákvarðana og að það skuli liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin til umfjöllunar á aðalfundi. Er fulltrúum aðildarsveitarfélaga þannig gefið bundið umboð til að taka ákvarðanir á aðalfundi.

Helstu kostir þessarar leiðar eru hraði og skilvirkni á aðalfundi og sterkt umboð allra fulltrúa. Gallinn er sá að lítið svigrúm er til málamiðlana. Ef nýjar upplýsingar koma fram á aðalfundi eða tillaga að málamiðlun geta fulltrúar með bundið umboð ekki brugðist við því. Mál kunna því að vera afgreidd án þess að röksemdir eða sjónarmið kjörinna fulltrúa hinna aðildarsveitarfélaganna liggi fyrir.

2. Leitað er samþykkis sveitarstjórna aðildarsveitarfélaga eftir að ákvörðun er tekin á aðalfundi.

Færa má rök fyrir því að með þessu fyrirkomulagi sé best hugað að lýðræðislegum sjónarmiðum því það tryggir öllum kjörnum fulltrúum víðtæka aðkomu að ákvarðanatöku byggðasamlaga. Kostur þessarar leiðar er jafnframt að ákvörðun er ekki endanleg fyrir aðalfundinn og ferlið býður því upp á lausnamiðaða umræðu og málamiðlanir á fundinum. Ákvarðanir eru því allar teknar í samræmi við vilja meiri hluta hvers sveitarfélags og fyrirkomulagið getur einnig virkað sem varnagli fyrir minni sveitarfélög, þar sem krafa um einróma samþykki eftir á tryggir að meiri hlutinn getur ekki knúið í gegn ákvarðanir.

Gallinn er hins vegar sá að fyrirkomulagið er flókið og kemur niður á skilvirkni við stjórn byggðasamlagsins. Ef sveitarstjórn hafnar ákvörðun aðalfundar þarf ferlið oft að byrja upp á nýtt til að finna nýja málamiðlun. Af þessum sökum er mælt fyrir um í b-lið 4. mgr. 103. gr. frumvarpsins að lýsa því ferli í samþykkt byggðasamlags ef aðildarsveitarfélög samþykkja ekki ákvörðun sveitarstjórnar. Það getur t.d. verið að samþykki $\frac{2}{3}$ aðildarsveitarfélaga dugi, málið fari til eigendaráðs eða aðrar leiðir sem aðildarsveitarfélögin koma sér saman um.

3. Aðalfundur er æðsta vald byggðasamlagsins og sveitarfélög eru bundin við ákvarðanir teknar á fundinum.

Kostur þessa fyrirkomulags er að það felur í sér mun meiri skilvirkni en hinar leiðirnar. Þar sem allir kjörnir fulltrúar eiga rétt á að mæta á aðalfund, með tillögurétt og málfrelsi, og ákvarðanir eru endanlegar á fundinum, eykst hvati fyrir alla fulltrúa til að mæta vel undirbúnir og taka upplýstar ákvarðanir. Hægt að bregðast við nýjum upplýsingum og heyra sjónarmið hinna aðildarsveitarfélaganna. Galli er að lýðræðislegi hallinn er enn til staðar. Ef gjá myndast á milli fulltrúa á aðalfundi og annarra kjörinna fulltrúa er hætta á pólitískum áskorunum, þar sem meiri hluti sveitarstjórna aðildarsveitarfélaga getur orðið bundinn við ákvarðanir sem viðkomandi sveitarstjórn er ekki sammála. Færa má rök fyrir því að þetta fyrirkomulag, þ.e. endanlegt vald aðalfundar og að allir kjörnir fulltrúar hafi málfrelsi og tillögurétt, sé skynsamlegasta málamiðlunin á milli skilvirkrar stjórnsýslu og lýðræðislegs aðhalds. Er það helsta ástæðan fyrir því að mælt er fyrir um að þessi leið verði meginreglan. Það verður þó í höndum aðildarsveitarfélaga að ákveða hvaða fyrirkomulag hentar best fyrir viðkomandi byggðasamlag.

Rétt er að taka fram að skoðaðar voru ýmsar leiðir til að auka aðkomu kjörinna fulltrúa að stjórn byggðasamlaga vegna þess lýðræðishalla sem oft fylgir samstarfi sveitarfélaga, en ljóst þótti að slíkt yrði fyrst og fremst gert með tvennum hætti. Annars vegar með því að starfrækja sérstök stefnuráð eða eigendavettvang þar sem allir kjörnir fulltrúar eiga hlutdeild, eða hins vegar með þeirri leið sem lögð er til í frumvarpi þessu, þ.e. að veigamiklar ákvarðanir byggðasamlaga séu teknar á aðalfundi þar sem allir kjörnir fulltrúar hafa aðkomu. Þessu fyrirkomulagi fylgja vissar áskoranir, einkum hvað varðar skilvirkni í stjórn byggðasamlaga, eins og hér hefur verið rakið. Hér má þó benda á að í norskum rétti fer fulltrúaráð aðildarsveitarfélaga með æðsta vald byggðasamlaga og skulu veigamiklar ákvarðanir fulltrúaráðsins staðfestar af sveitarstjórnnum eftir á, sbr. norsku lögum um byggðasamlög (n. lov om interkommunale selskaper nr. 1999-01-29-6), sem tillögur frumvarpsins taka að einhverju leyti mið af. Eins og áður greinir fylgir þessari leið sá ókostur að með henni er dregið úr skilvirkni, en í Noregi hefur verið litið svo á að lýðræðislegir starfshættir byggðasamlaga vegi þyngra en skilvirkni.

Í Danmörku er fyrirkomulagið annað en þar er ekki gerð fortakslaus krafa um að aðalfundur fari með æðsta vald byggðasamlaga, þótt það sé heimilt. Hafa ber þó í huga að við umfangsmiklar sameiningar sveitarfélaga í Danmörku árið 2005 var dregið úr því misræmi í stærð sveitarfélaga sem enn einkennir Ísland og Noreg. Með þeirri leið sem lögð er til í frumvarpi þessu er stefnt að því að fara ákveðinn milliveg og veita sveitarfélögum vissu svigrúm til að haga stjórn byggðasamlaga á þann veg sem þykir hentugast hverju sinni, að því gefnu að virt sé sú grundvallarregla að allir kjörnir fulltrúar hafi aðkomu að starfseminni.

Meðal annarra atriða sem lögð eru til í því skyni að auka lýðræðislega þátttöku kjörinna fulltrúa í starfsemi byggðasamlaga er að stjórn byggðasamlags taki árlega saman skýrslu um starfsemi þess. Skýrsluna skal senda sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaga og birta opinberlega

með hæfilegum fyrirvara fyrir aðalfund. Þessari tillögu er ætlað að styrkja lýðræðislegt eftirlit með byggðasamlögum og tryggja kjörnum fulltrúum jafnt sem almenningi greiðan aðgang að upplýsingum um starfsemi þeirra.

Þá er lagt til það nýmæli, sem byggist á tillögum úr vinnustofum, að heimila beina íbúakosningu fulltrúa í fulltrúaráð byggðasamlags. Aðildarsveitarfélögunum er veitt svigrúm til að ákveða sjálf hvernig slík kosning fer fram. Sem dæmi um útfærslur má nefna að hvert aðildarsveitarfélag kjósi sína fulltrúa, að öll aðildarsveitarfélögin myndi eitt sameiginlegt kjördæmi eða að beitt sé persónukjöri.

3.4.1.2. Samþykktir byggðasamlaga.

Samþykktir byggðasamlaga eru grundvöllurinn fyrir starfsemi þeirra og samstarfi aðildarsveitarfélaganna, en í frumvarpinu er lagt til að vísað verði til þessara stofnskjala sem „samþykkt“ í stað „samninga“. Helsta nýjungin varðandi samþykktir byggðasamlaga í frumvarpinu er að gert er ráð fyrir að fram komi fleiri atriði í þeim en krafist er í núgildandi lögum. Stafar það aðallega af þeirri breytingu að aðalfundir skuli fara með æðsta vald byggðasamlaga. Hér má nefna tillögur þess efnis að í samþykktunum komi fram reglur um boðun og framkvæmd aðalfunda. Þá er einnig lagt til að skýrar sé kveðið á um að samþykktirnar geymi nánari ákvæði um valdframsal sveitarstjórna til byggðasamlagsins, svo sem hvaða ákvarðanir stjórn, framkvæmdastjóra eða einstökum starfsmönnum er falið að fullnaðarafgreiða.

Þá eru jafnframt kynnt til sögunnar ný valkvæð atriði sem sveitarfélögum er frjálst að móta í samþykktunum eftir þörfum. Þar má helst nefna heimild til að starfrækja sérstakan samráðsvettvang aðildarsveitarfélaga, svo sem eigendafund eða stefnuráð, sem ætlað er að tryggja kjörnum fulltrúum hlutdeild í stefnumörkun samstarfsins. Í ljósi þeirra nýjunga sem mælt er fyrir um í frumvarpinu varðandi samþykktir byggðasamlaga er gert ráð fyrir að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga vinni leiðbeiningar og fyrirmyndir að samþykktum og samningum um samvinnu sveitarfélaga.

3.4.1.3. Fjármálastjórn byggðasamlaga.

Fjármálastjórn byggðasamlagsins og fjármálastjórn og fjárveitingar aðildarsveitarfélaganna eru nátengdar. Til að skýra ábyrgð á fjármálastjórn byggðasamlaga, eins og ákall er um, er lagt til að kveðið verði á um þá meginreglu að með stofnun þeirra framselji aðildarsveitarfélög fjárstjórnarvald sitt vegna viðkomandi verkefnis til aðalfundar byggðasamlagsins. Með þessu er ábyrgð á rekstrinum og daglegri fjármálastjórn færð með skýrum hætti til byggðasamlagsins nema annað komi til. Sveitarfélögin geta þó áfram takmarkað þetta framsal með því að setja sérstakt ákvæði í samþykkt byggðasamlags sem mælir fyrir um að fjármálaáætlun þess skuli háð staðfestingu sveitarstjórna allra aðildarsveitarfélaga til að öðlast gildi. Með slíku ákvæði halda sveitarfélögin eftir endanlegu fjárstjórnunarvaldi. Til að tryggja fjárhagslega ábyrgð og yfirsýn kjörinna fulltrúa er einnig lagt til að tiltekna ákvarðanir varðandi heildarstefnu og fjármál byggðasamlagsins, m.a. um fjármálaáætlun, kostnaðarskiptingu og framlög aðildarsveitarfélaganna, verði fyrst og fremst teknar á aðalfundi. Með aðalfundi er skilgreindur sérstakur eigendavettvangur fyrir byggðasamlög sem hefur það hlutverk að taka hina pólitísku umræðu um samvinnu sveitarfélaga og móta verklag um hana.

3.4.1.4. Kostnaðarskipting byggðasamlaga.

Frumvarpið felur jafnframt í sér ítarlegri reglur um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga. Meginreglan verður sú að kostnaðarskipting skuli vera sem næst þeim raunkostnaði sem rekja

má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Er markmiðið með breytingunni að tryggja sanngirni í starfsemi byggðasamlaga og koma í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög sem hefur verið talið hamlá eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins. Þá hefur einnig verið ákall eftir því að sveitarfélög hafi fleiri valmöguleika en að miða við íbúatölu þegar kostnaðarskipting í byggðasamlögum er ákvörðuð. Í frumvarpinu er brugðist við þessu og opnað á að sveitarfélög geti miðað við aðra þætti við skiptingu kostnaðar, svo sem nemendafjöldi, brunabótamat fasteigna o.fl.

3.4.1.5. Önnur atriði.

Í vinnustofum kom einnig skýrt fram að stjórnsýsluleg meðferð við slit byggðasamlaga sé flókin og að þörf sé á formlegu sáttaferli til að leysa úr ágreiningi. Til að bregðast við þessu er mælt fyrir um heimildir í frumvarpinu til að ljúka slitum byggðasamlaga með einfaldari hætti auk þess sem mælt er fyrir um að aðildarsveitarfélög geti skipað sérstaka sáttanefnd til að gera tillögu að samkomulagi um slit. Markmið breytinganna er að gera ferlið skýrara, skilvirkara og sveigjanlegra en áður.

Enda þótt reglur um byggðasamlög séu nú ítarlegri en áður eru þær takmarkaðar að umfangi ef litið er til almennrar félagaréttarlöggjafar á borð við hlutafélagalög. Ástæðan fyrir því er sú að lagt er upp með að aðildarsveitarfélögin eigi sjálf að setja sér reglur um starfsemi byggðasamlaga, t.d. um umboð stjórnar og framkvæmdastjóra, í samþykkt byggðasamlagsins. Loks er gert ráð fyrir því að ráðherra geti sett nánari reglur um starfsemi byggðasamlaga, teljist þess þörf.

3.4.2. Verkefni falið öðru sveitarfélagi.

Sveitarfélögum er heimilt að semja við annað sveitarfélag um að það taki að sér tiltekið verkefni. Almenn er um að ræða minni sveitarfélög sem semja við stærri nágrannasveitarfélög um að taka að sér að annast framkvæmd lögbundinna verkefna minni sveitarfélagsins í tilteknum málaflokkum. Í framkvæmd hefur verið talið að óskýrt sé hvað felist í því að fela öðru sveitarfélagi að taka að sér verkefni. Áskoranir sem nefndar hafa verið við slíka samninga snúa að valdi og ábyrgð leiðandi sveitarfélagsins og aðkomu sveitarfélagsins sem kaupir þjónustuna. Þannig hefur verið nefnt að sveitarfélag sem kaupir þjónustu hafi takmarkaða aðkomu að stefnumótun og ákvörðunum ásamt því að hafa litla eða enga stjórn yfir kostnaði. Þá getur fallið til ófyrirséður kostnaður á leiðandi sveitarfélagið sem erfitt er að innheimta gjald fyrir.

Í samningum sem gerðir hafa verið á grundvelli heimildarinnar er algengt að mælt sé fyrir um að sveitarfélagið sem kaupir þjónustuna skuli enn hafa starfsfólk á sínum vegum sem komi að verkefninu sem þó hefur verið ákveðið að annað sveitarfélag sinni. Hefur þetta fyrirkomulag þótt leiða til óskýrrar ábyrgðar þar sem þá sé ekkert eiginlegt ráðningarsamband milli þess starfsmanns sem sinnir verkefninu og þess sveitarfélags sem fer með framkvæmd þess. Í frumvarpi þessu eru því lagðar til breytingar sem miða að því að skýra þá réttarstöðu þegar sveitarfélög semja sín á milli um að eitt þeirra taki yfir verkefni annars. Munu samningar á grundvelli heimildarinnar því fela í sér fullt framsal á tilteknu verkefni til leiðandi sveitarfélagsins. Miða aðrar breytingar á heimildinni að því að tryggja að fjárhagslegur grundvöllur samstarfs milli sveitarfélaga sé skýr, sanngjarn og gagnsær. Verði meginreglan því sú að kostnaðarskipting milli sveitarfélaga skuli byggð á raunkostnaði sem feli þá í sér að greining þurfi að fara fram á hver sé raunverulegur kostnaður við að þjónusta íbúa hvors sveitarfélags um sig.

3.4.3. Landshlutasamtök sveitarfélaga.

Sögu og þróun landshlutasamtaka eru gerð greinargóð skil í skýrslunni „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu“ frá 2009. Þar kemur m.a. fram að rekja megi sögu þeirra til ársins 1943 með stofnun Fjórðungsþings Austfirðinga og að tilgangurinn hafi verið að efla samstarf sýslna og sveitarfélaga í fjórðungnum, m.a. í ljósi fjölda fámennra sveitarfélaga á svæðinu. Á nokkrum árum hafði svipuð þróun átt sér stað í öllum kjördæmum landsins.

Ákvæði um landshlutasamtök sveitarfélaga komu fyrst inn í sveitarstjórnarlög nr. 8/1986 þar sem fjallað var um slík samtök í 104. gr. laganna. Þá var mælt fyrir um slík samtök í 86. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í 97. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga er mælt fyrir um að sveitarfélögum sé heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta. Sveitarfélögum hefur með öðrum orðum ekki verið skylt að eiga aðild að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra hafa getað tekið breytingum án lagabreytinga. Almennt hefur verið litið svo á að hlutverk landshlutasamtakanna sé fyrst og fremst að vera hagsmunasamtök, þ.e. pólitísks eðlis, og að verkefni þeirra sé ekki að annast hefðbundna stjórnsýslu. Þrátt fyrir að slíkar valdheimildir séu ekki til staðar í sveitarstjórnarlögum er tekið fram í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum að slíkar heimildir gætu komið til í skýrum ákvæðum sérlaga.

Markmið landshlutasamtakanna eru að mörgu leyti sambærileg. Hagsmunagæsla, samráð, og aukið samstarf sveitarfélaganna eru gegnumgangandi skilgreind markmið þeirra. Þrátt fyrir að markmið landshlutasamtakanna séu áþekk eru verkefni þeirra og umfang mismunandi. Sum sinna mörgum og yfirgripsmiklum verkefnum, önnur bera ábyrgð á fáum verkefnum en öll hafa samtökin þróast með þeim hætti sem heimamenn telja heppilegast.

Kallað hefur verið eftir því að ríkisvaldið skýri stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga en í lok árs 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp í því skyni. Starfshópnum var nánar falið að fara yfir skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið og umræður sem farið hafa fram um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka frá 2009 og meta breytingar sem gerðar hafa verið á starfsemi þeirra og skipulagi. Verkefni starfshópsins var að leggja fram tillögur um hvernig landshlutasamtök sveitarfélaga geti betur unnið með sveitarfélögum og styrkt svæðasamvinnu þeirra þannig að sveitarfélög/sveitarfélagastigið verði betur í stakk búið til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu.

Starfshópurinn skilaði skýrslunni „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Staða og hlutverk“ í nóvember 2020. Helsta niðurstaða starfshópsins var að þótt æskilegast væri að landshlutasamtökin hafi tækifæri til að þróast eftir staðbundnum aðstæðum þá vanti heildstæðan lagaramma utan um starfsemi þeirra. Lagði starfshópurinn til að það yrði skýrt í frumvarpstexta, skýringum við hann og/eða í reglugerð hvert sé hlutverk landshlutasamtaka, að þau séu „eign“ sveitarfélaga og vinni í þeirra umboði. Það eignarhald þurfi jafnframt að vera skýrt þegar kemur að samstarfsverkefnum með ríkisvaldinu. Starfshópurinn lagði jafnframt fram tillögur til úrbóta sem skipt var í fimm meginflokka:

1. Um lögformlegt hlutverk landshlutasamtakanna.
2. Um aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum.
3. Um samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtökin.
4. Um stjórnunarhætti og verkferla.
5. Um samstarf sveitarfélaga og stöðu landshlutasamtaka í starfrækslu verkefna.

Í samræmi við tillögur í skýrslu starfshópsins og sjónarmið sem fram komu á vinnustofum um samvinnu og markmið stjórnvalda í málaflokknum er í frumvarpinu lagt til að skýrt verði að landshlutasamtök sveitarfélaga séu félagasamtök og að hlutverk þeirra sé að vera hagsmunasamtök sveitarfélaga á svæðavísu. Áhersla verði á svæðisnálgunina til að koma í veg fyrir skörun við verkefni einstakra sveitarfélaga. Ekki er lagt til að aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum verði skyldubundin og verður það því áfram í höndum hvers sveitarfélags að taka ákvörðun um hvort það verði aðili að landshlutasamtökum. Hins vegar er mælt skýrar fyrir um umboð sveitarfélaga til landshlutasamtaka, þ.e. að landshlutasamtökin vinni í umboði sveitarfélaga og að tryggt skuli með samþykktum landshlutasamtakanna að ákvarðanataka innan þeirra endurspegli vilja aðildarsveitarfélaganna. Loks er lagt til að sveitarfélögum verði óheimilt að framselja til landshlutasamtaka vald til töku stjórnvaldsákvarðana með ákveðnum undantekningum, svo sem styrkveitingar úr sameiginlegum sjóði sveitarfélaga, t.d. á grundvelli sóknaráætlana eða að þeim sé falið verkefni samkvæmt lögum.

3.5. Íbúalýðræði og samráð sveitarfélaga við íbúa.

Við undirbúning frumvarpsins var settur á fót vinnuhópur sem áður hefur verið getið, sjá kafla 3.2.3. Hópurinn hafði m.a. það hlutverk að greina ákvæði sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa sveitarfélaga sem fjallað er um í X. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga en efni frumvarpsins er byggt á niðurstöðum framangreindrar vinnu.

Í greinargerð vinnuhópsins er rakið að sú hugmynd hafi reglulega komið fram hvort skylda beri sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa til að auka gagnsæi og traust milli hópa. Með slíkri stefnu væri stuðlað að markvissari upplýsingamiðlun, aðgengilegri þjónustu, gagnsærri stjórnsýslu, auknum sýnileika, ánægju og trausti íbúa til sveitarstjórna.

Á móti hafi verið bent á að fámennari sveitarfélög eigi mörg hver fullt í fangi með að uppfylla skyldur sínar og lögbundin verkefni og gæti þeim reynst erfitt að setja og fylgja eftir slíkri stefnu og uppfæra aðgerðaáætlun eftir sibreytilegum þörfum. Svör fulltrúa 34 sveitarstjórna með 85% íbúafjölda landsins á bak við sig í tengslum við samráð vegna undirbúnings gildandi stefnu í málefnum sveitarfélaga hafi gefið gagnlegar upplýsingar um upplýsingamiðlun og íbúasamráð innan sveitarfélaganna. Þar kemur fram að fjölmennari sveitarfélög séu líklegri en þau fámennari til að standa að öflugri upplýsingagjöf og virku íbúasamráði og þá séu þau líklegri til að nýta rafrænar leiðir og aðrar fjölbreyttar leiðir til samráðs við íbúa.

Í frumvarpi þessu er ekki lagt til að skylda sveitarfélögin til að setja sér sérstaka stefnu um upplýsingamiðlun en þess í stað er lögð til leiðbeinandi regla um að sveitarfélögin skilgreini samráðsferla sína markvisst. Lagt er til að efni 2. tölul. 2. mgr. 102. gr. gildandi laga sem í frumvarpi þessu er í 117. gr. verði orðað á þann veg að sveitarstjórnir skilgreini markvisst þá samráðsferla sem þær hyggjast nýta þar sem m.a. komi fram hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, hvenær í ferlinu samráðið hefjist, hvaða hagsmunahópar taki þátt í hvaða samráði, hvert svigrúmið sé til áhrifa og að hve miklu leyti verði tekið mið af sjónarmiðum íbúa, notenda þjónustunnar og annarra hagsmunahópa.

Æskilegt er að samráðsferlarnir feli m.a. í sér upplýsingar um ábyrgð og hlutverk mismunandi hagaðila í samráði og verkaskiptingu á milli kjörinna fulltrúa og starfsfólks. Sveitarfélögum er síðan í sjálfsvald sett að skilgreina í hverju markvisst samráð felist með tilliti til staðbundinna aðstæðna, enda þurfa slíkir ferlar að vera raunsærir og framkvæmanlegir. Samráðsferlarnir geta skilgreint svigrúm íbúa til áhrifa í mismunandi málaflokkum, hvenær í ferlinu samráðið skuli fara fram, hvaða upplýsingagjöf sé nauðsynleg til að íbúar og

þjónustunotendur geti tekið upplýsta afstöðu, hvernig ná eigi til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins, hvernig samráði verði fylgt eftir og endurgjöf veitt að samráði loknu. Með því er skapaður sameiginlegur skilningur sveitarstjórna og íbúa á þeim hlutverkum sem hvor hópur um sig gegnir í viðkomandi samráðsferli og hvaða væntingar íbúar geta haft til áhrifa með þátttöku sinni. Ákjósanlegast er að samráð við íbúa og þjónustunotendur fari fram á undirbúningsstigi enda er talið að þátttaka og áhrif séu yfirleitt áhrifaríkust í upphafi ákvarðanatökuferils.

Í frumvarpinu er jafnframt lögð áhersla á að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélags eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og almenna íbúa. Þá kemur einnig fram í frumvarpinu að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilji vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélaginu.

Þá er í frumvarpinu skerpt er á skyldu sveitarfélaga til að upplýsa íbúa sína um áætlanir og mál sem þau hafa til meðferðar og ákvörðunar, frá núgildandi 103. gr. sveitarstjórnarlaga, auk þess sem lagt er til að mælt verði fyrir um að sveitarfélög þurfi að upplýsa um mál meðan þau eru til meðferðar en ekki eftir að þau hafa verið afgreidd endanlega. Þannig er stefnt að því að auka gagnsæi í ákvarðanatöku sveitarfélaga og tryggja að íbúar eigi þess kost að hafa áhrif á meðferð mála áður en þau afgreidd. Ákvæðið er í 118. gr. frumvarpsins.

Fjallað er um opinbera gagnaveitu um fjármál sveitarfélaga í 104. gr. gildandi laga sem verður 119. gr. Í samræmi við tillögur vinnuhópsins er lagt til að orðalag 1. mgr. verði á þann veg að í stað þess að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skuli í samstarfi við Hagstofuna vinna að því að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði verði gerð aðgengileg, skuli þessir aðilar tryggja að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg verði gerð aðgengileg almenningi.

Nokkuð algengt virðist vera að haldnir séu íbúafundir í sveitarfélögunum en sjaldgæfara er að haldin séu íbúáþing og íbúakosningar. Í ljósi fjölbreytileika samráðsleiða og hraðrar þróunar þeirra lagði vinnuhópurinn til að sérstök ákvæði laganna um borgarafundi og íbúáþing verði felld brott. Ekki þykir þörf á að tiltaka þær leiðir sem mælt er fyrir um í ákvæðunum þó að þær verði áfram heimilar, enda er sveitarfélögum áfram í sjálfsvald sett hvernig þau haga samráði.

Í frumvarpinu eru jafnframt uppfærð ákvæði núgildandi laga um framkvæmd íbúakosninga sveitarfélaga. Með breytingalögum nr. 83/2022 og nr. 62/2023 var kveðið á um að framkvæmd íbúakosninga fari eftir sveitarstjórnarlögum og sérstakri reglugerð í stað kosningalaga. Markmið breytinganna var að draga úr umfangi og kostnaði slíkra kosninga til að auðvelda sveitarfélögum framkvæmdina. Um er að ræða vandasamt verkefni þar sem tryggja verður einnig að reglurnar rýri ekki traust og öryggi íbúakosninga. Fyrirkomulagið er enn í mótun, en nokkrar kosningar hafa þegar farið fram á þessum grundvelli og ljóst að reglurnar þurfa að þróast áfram í takt við fengna reynslu.

3.6. Almenn eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Í XI. kafla gildandi laga er að finna almenn ákvæði um eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga og koma þau til viðbótar ákvæðum VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Mikilvægt er að hafa í huga þegar fjallað er um eftirlit stjórnvalda með sveitarfélögum að vegna ákvæðis 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga fara ráðherrar ekki með almennar eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim. Heimildir ráðherra til að viðhafa eftirlit með sveitarfélögum eða gefa þeim bindandi fyrirmæli eru því almennt ekki

fyrir hendi nema um það sé sérstaklega fjallað í lögum. Þá er rétt að árétta að almennt er ekki gengið út frá því að stjórnarskrárákvæðið hindri að löggjafinn setji í lög ákvæði um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna og úrræði til að þvinga sveitarfélög til að framfylgja lögum í störfum sínum.

Ákvæði um almennt eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum var fyrst lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Þar var gert ráð fyrir því að ráðherra skyldi hafa eftirlit með því að sveitarfélög fylgdu lögum og öðrum löglegum fyrirmælum skv. 118. gr. laganna og að hluti af því eftirliti færi fram með þeim hætti að ráðuneytið úrskurði um vafaatriði sem upp kynnu að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna skv. 119. gr. laganna. Einnig var gert ráð fyrir að ráðuneytið hefði eftirlit með lögmæti samþykktar um stjórn sveitarfélaga þar sem kveðið var á um í 2. mgr. 7. gr. að slíkar samþykktir öðluðust gildi með staðfestingu ráðuneytisins. Í 3. mgr. 118. gr. var ráðherra jafnframt veitt heimild til að krefjast dagsektar af þeim sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarfélags og máttu dagsektir nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi manns. Jafnframt hafði ráðuneytið heimild til að stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 voru sömu ákvæði að mestu óbreytt en með setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 voru gerðar talsverðar breytingar á eftirliti ráðuneytisins með sveitarfélögum.

Helsta breytingin með gildandi lögum var sú að kæruréttur aðila skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 var þrengdur. Ástæðan var sú að kærueimildin náði til fleiri ákvarðana en þeirra sem almennt teljast kæránlegar til æðra stjórnvalds, þ.e. stjórnvaldsákvarðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Samhliða var lögfest nýtt ákvæði sem kvað á um frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins. Ekki var um nýmæli að ræða þar sem slíkt eftirlit hafði verið til staðar á grundvelli 102. gr. eldri laga en með gildandi ákvæði var gagnsæi og fjárféðleiki þess aukið. Breytingunum var því fremur ætlað að skýra og afmarka kærueimild en að takmarka heildareftirlit ráðuneytisins. Auk þess var ráðuneytinu jafnframt falið nýtt hlutverk við að staðfesta samninga sveitarfélaga um samvinnu þegar slík samvinna fæli í sér vald til töku stjórnvaldsákvarðana.

Þá var gerð sú breyting á úrræðum ráðherra þegar um vanrækslu sveitarfélaga er að ræða að felld var brott heimild ráðherra til að beita dagsektum gagnvart einstökum sveitarstjórnarfulltrúum við vanrækslu sveitarfélags. Var það gert við þinglega meðferð frumvarpsins í ljósi fjölda athugasemda þess efnis að slík heimild gæti gert það erfiðara að fá fólk til setu í sveitarstjórnunum.

Ákvæði þessa frumvarps í kafla um eftirlit með sveitarfélögum mótast af reynslu ráðuneytisins af framkvæmdinni allt frá setningu gildandi laga. Markmiðið er m.a. að styrkja lagastöð eftirlitsins með því að afmarka heimildir ráðherra með skýrari hætti en nú er gert og jafnframt að tryggja aukið gagnsæi og skýrleika í málsmeðferð eftirlitsmála. Með því er stutt markvisst við eftirlitshlutverkið sem er til þess fallið að auka traust íbúa á stjórnsýslu sveitarfélaga.

3.6.1. Breyting á staðfestingarhlutverki ráðuneytisins.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum er ráðuneyti sveitarstjórnarmála falið að hafa eftirlit með því að samþykktir um stjórn sveitarfélaga skv. 9. gr. og samningar um samstarf sveitarfélaga skv. 94. og 96. gr. séu í samræmi við lög en í 93. gr. laganna kemur fram að slíkar samþykktir og samningar öðlist ekki gildi nema með staðfestingu ráðuneytisins. Hlutverk ráðuneytisins hefur þannig verið að yfirfara allar samþykktir og samninga sveitarfélaga um samvinnu og allar breytingar sem á þeim eru gerðar.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að felld verði brott staðfestingarhlutverk ráðuneytisins og þess í stað muni samþykktir og samningar sveitarfélaga um samvinnu taka gildi við birtingu þeirra í Stjórnartíðindum. Jafnframt að ráðherra verði veitt ný og skýr heimild annars vegar til að krefjast þess að sveitarfélag geri breytingar á samþykkt eða samningi sem er ekki í samræmi við lög og hins vegar til að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykkt eða samningi sem brjóta í bága við lög eða breyta þeim.

Reynslan hefur sýnt að yfirferð og staðfesting allra samþykpta, samninga og breytinga á þeim er umfangsmikið og tímafrekt verkefni. Oft er um að ræða breytingar sem kalla ekki á efnislega skoðun eða eru minni háttar en þarfnast engu að síður töluverðrar vinnu við yfirlestur og samskipti aðila. Meginmarkmið breytingarinnar er að færa eftirlit ráðuneytisins frá almennu staðfestingarhlutverki yfir í markvissara frumkvæðiseftirlit. Með þessu er stefnt að því að meiri áhersla verði lögð á að bregðast við ábendingum og kvörtunum íbúa sveitarfélaga eða taka stjórnsýslu sveitarfélaga til sérstakrar skoðunar þegar þörf krefur. Þetta fyrirkomulag nýtir jafnframt mannafla ráðuneytisins betur og skerpir um leið á þeirri grundvallarábyrgð sveitarstjórna að tryggja að öll stjórnsýsla sveitarfélags sé í samræmi við lög, sbr. 8. gr. gildandi laga, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er, í samráði við félags- og húsnæðismálaráðuneytið, jafnframt lögð til samþæfleg breyting á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Markmiðið er að fella niður staðfestingarhlutverk ráðuneytisins vegna samninga sem sveitarfélög gera sín á milli á grundvelli frumvarpsins í samræmi við þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin.

Einnig var haft samráð við mennta- og barnamálaráðuneytið um hvort rétt væri að falla frá staðfestingarhlutverki þess á samningum sveitarfélaga á sínu málefnasviði. Niðurstaðan varð sú að vegna eðli samninga um barnavernd og grunnskóla var talið rétt að það ráðuneytið staðfesti áfram slíka samninga.

3.6.2. Breytingar á almennu eftirlitshlutverki ráðherra.

Grundvallarmarkmið breytinganna á eftirlitskafla gildandi sveitarstjórnarlaga er að skerpa á eftirlitshlutverki ráðherra til að auka traust íbúa á stjórnsýslu sveitarfélaga. Jafnframt er lögð áhersla á að tryggja möguleika sveitarfélaga til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri vegna mála sem þau varða. Helstu breytingarnar sem lagðar eru til eru eftirfarandi:

1. Gildissvið eftirlits ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga verði afmarkað nánar og frekari leiðbeiningar eru veittar í skýringum við 122. gr. frumvarpsins um skörun eftirlitsins við sértækt eftirlit annarra stjórnvalda.
2. Lögð eru til tvö ný ákvæði sem hafa það markmið að gera greinarmun á annars vegar formlegum kvörtunum vegna stjórnsýslu sveitarfélaga og hins vegar ábendingum í 125. og kvörtunum í 126. gr. frumvarpsins. Aðgreining ábendinga og kvartana á sér að einhverju leyti fyrirmynd í lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, og lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, nr. 88/2021, þar sem mál eru flokkuð sem annaðhvort frumkvæðismál eða kvörtunarmál. Tilgangurinn er að skýra frekar málsmeðferð gagnvart þeim sem leita til ráðherra.
3. Lagt er til að þeim sem veita ráðherra ábendingar um meinta ólögsmæta stjórnsýslu sveitarfélaga er veitt trúnaðarvernd óski þeir eftir því, sbr. 125. gr. frumvarpsins.
4. Ráðherra verði veitt heimild til að krefjast breytinga á samþykktum um stjórn sveitarfélaga eða samninga um samvinnu þeirra á milli eða fella einstök ákvæði úr gildi, sbr. 130. gr. frumvarpsins. Er þetta lagt til í samræmi við þá breytingartillögu að slíkar samþykktir og samningar öðlist ekki lengur gildi við staðfestingu ráðherra.

5. Ráðherra verði veitt heimild til að fjalla um stjórnsýslu sveitarfélaga með almennum hætti, t.d. með útgáfu almennra leiðbeininga, sbr. 4. mgr. 127. gr. frumvarpsins.
6. Skýrt er í ákvæði um frumkvæðiseftirlit ráðherra að um sé að ræða almenna heimild til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags. Getur umfjöllun ráðherra grundvallast á eigin frumkvæði hans, ábendingum sem honum berast, stjórnsýslukvörtunum eða á grundvelli 4. mgr. 22. gr. og 127. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir að ráðherra skuli veita álit sitt eða leiðbeiningar um ákvörðun sveitarfélags um hæfi kjörinna sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa.

Í heild sinni miða breytingarnar að því að skapa skilvirkari umgjörð um eftirlit með sveitarfélögum.

3.6.3. Þvingunarúrræði ráðherra.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á efni 116. gr. gildandi laga, sbr. 131. gr. frumvarpsins sem hafa það markmið að skýra nánar málsmeðferð mála sem snúa að ákvörðun ráðherra um dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna vanrækslu sveitarfélaga. Lagðar eru til þær breytingar að undanfari slíkra þvingunaraðgerða verði ávallt ákvörðun ráðherra um að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags og gefa því fyrirmæli nema í tilteknum undantekningartilvikum. Í núverandi framkvæmd er gert ráð fyrir því að ef sveitarfélag framfylgir ekki úrskurði ráðherra eða annars stjórnvalds geti ráðherra veitt sveitarfélaginu áminningu og svo tekið ákvörðun um dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Breytingin felur í sér að ráðherra tekur fyrst stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar og gefur því fyrirmæli um að koma stjórnsýslu sinni í lögmætt form. Með þessari breytingu leikur enginn vafi á þeirri málsmeðferð sem tekur við ef því er haldið fram að sveitarfélag hafi ekki framfylgt úrskurði ráðherra eða annars stjórnvalds. Auk þess er sveitarfélagi ávallt veitt tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum áður en til greina kemur að ráðherra beiti þeim þvingunarúrræðum sem fjallað er um í ákvæðinu.

Reynslan af framkvæmd almenns eftirlits með sveitarfélögum hefur leitt í ljós að úrræðin í 116. gr. gildandi laga eru í sumum tilvikum ófullnægjandi. Úrræði á borð við dagsektir koma til greina þegar bregðast þarf við viðvarandi brotum en reynast óvirk þegar um er að ræða afmörkuð brot á lögum, svo sem verulega annmarka á málsmeðferð mála sem varða hagsmuni þriðja aðila eða vanrækslu á stökum, lögbundnum skyldum. Dæmi eru um að ráðherra hafi þurft að láta mál niður falla án afskipta þrátt fyrir að vísbendingar væru um vanrækslu sveitarfélags, sökum þess að gildandi lög veita ekki nægileg úrræði. Slíkt ástand er óásættanlegt og grefur undan virkni lögbundins eftirlits með sveitarfélögum.

Þess ber að geta að í norrænum rétti eru lögfestar heimildir eftirlitsaðila til að leggja dagsektir á kjörna fulltrúa sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarfélags og heimildir eftirlitsaðila til að höfða skaðabótamál gegn þeim. Þegar frumvarp það sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var til meðferðar á Alþingi var fallið frá því að veita slíka heimild. Er því ekki lagt til að ráðherra verði veitt slík úrræði.

Í stað þess er lagt til að farin verði vægari leið og lögfest verði heimild fyrir ráðherra til að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélög. Litið er svo á að slíkt úrræði sé nauðsynlegt til að tryggja að ráðherra geti brugðist við alvarlegri vanrækslu þar sem önnur úrræði eiga ekki við. Sambærileg heimild er þekkt í íslenskri stjórnsýslu og hafa stjórnvöld eins og Persónuvernd og Samkeppniseftirlitið heimild til að leggja sektir á sveitarfélög vegna brota á þeirra málefnasviðum. Lagt er upp með að heimildinni verði beitt með varfærni og að skilyrði fyrir beitingu hennar verði að um sé að ræða mjög alvarlega eða ítrekaða vanrækslu á lögbundnum skyldum og að önnur og vægari úrræði séu ekki til þess fallin að ná fram úrbótum. Þá er lögð

áhersla á að fjárhæð mögulegra stjórnvaldssekta verði hófleg þar sem í henni felst fyrst og fremst yfirlýsing ráðherra um að vanræksla sveitarfélags hafi verið verulega alvarleg eða ítrekuð.

3.7. Sameiningar sveitarfélaga.

Í frumvarpinu eru lögð til ýmis ákvæði til að stuðla því að markmiðum stjórnvalda og sveitarstjórnarlaga verði náð um að efla sveitarstjórnarstigið og að ekkert sveitarfélag hafi færri en 1.000 íbúa.

3.7.1. 10% kosningarbærra íbúa geta farið fram á viðræður.

Lagt er til að 10% kosningarbærra íbúa í sveitarfélögum samkvæmt kosningalögum verði heimilt að krefjast sameiningarviðræðna, sbr. 134. gr. frumvarpsins, en slíkar viðræður enda með íbúakosningum. Ákvæðið yrði tengt skyldu sveitarfélaga með færri en 1.000 íbúa að vinna álit um stöðu sveitarfélagsins eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, hafa umræðu um álitid í sveitarstjórn og taka ákvörðun um hvort hefja eigi sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Samkvæmt gildandi lögum geta 10% kosningarbærra íbúa í slíkum sveitarfélögum farið fram á íbúakosningu um að hefja sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög, sem endar með annarri íbúakosningu. Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu 10% kosningarbærra íbúa geta farið fram á að sameiningarviðræður hefjist við sveitarfélög sem nefnd eru í álitinu sem sameiningarkostir. Þegar slík krafa um sameiningarviðræður berst nágrannasveitarfélagi skal sveitarstjórn þess taka ákvörðun um hvort viðræður verði hafnar. Ef beiðninni er synjað geta 10% kosningarbærra íbúa þess sveitarfélags krafist þess að viðræður verði hafnar. Samhliða er lagt til að 10% kosningarbærra íbúa í sveitarfélögum með fleiri en 1.000 íbúa verði heimilt að krefjast þess að sveitarfélag vinni álit um stöðu sveitarfélagsins og í kjölfarið krefjast sameiningarviðræðna og íbúakosninga.

3.7.2. Raunkostnaðarregla.

Í frumvarpinu er lögð til svokölluð raunkostnaðarregla í samstarfi sveitarfélaga. Í 4. mgr. 110. gr. er til að þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars samkvæmt ákvæðinu verði grundvallarreglan sú, án undantekninga, að sveitarfélögum beri að gera greiningu á kostnaðarskiptingu á hverju ári og skal kostnaðarskipting sveitarfélaganna taka mið af því. Þá er lögð til heimild fyrir sveitarfélag sem tekur yfir verkefni annars sveitarfélags að leggja álag á raunkostnað.

Þegar um er að ræða byggðasamlög verði meginreglan sú skv. 107. gr. að kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð skuli skiptast eftir raunkostnaði sem skuli ákveðinn á aðalfundi að fenginni tillögu stjórnar eða framkvæmdastjóra. Heimilt yrði þó að ákveða hlutlæga mælikvarða í samningi, svo sem íbúafjölda. Þá geti aðildarsveitarfélög farið fram á að skipaðir verði aðilar til greina kostnaðinn og verði þá byggt á niðurstöðu aðilanna nema aðildarsveitarfélög komist að annarri niðurstöðu.

3.7.3. Heimastjórnir.

Í ljósi þess að stefnt er að áframhaldandi sameiningum sveitarfélaga þarf víða að sameina stór landsvæði til að ná talsverðum eða eftir atvikum tilteknum lágmarksíbúafjölda. Það er því óhjákvæmilegt að sveitarfélög verði í ríkari mæli samsett úr fleiri þéttbýliskjörnum, svo og þéttbýli og dreifbýli. Fyrir sameiningar sveitarfélaga geta þau hvert um sig haft sín félagslegu einkenni, atvinnulíf á hverjum stað getur haft sérstöðu og ákveðin menning þróast í árunna

rás. Rannsóknir hafa leitt í ljós að togstreita getur myndast milli einstakra hluta sameinaðra sveitarfélaga, einkum milli stærsta kjarna þeirra og hinna minni. Ýmis dæmi eru um vald-dreifingu innan sameinaðra sveitarfélaga til að mæta óskum um að sveitarfélög sem áður voru sjálfstæð en hafa verið sameinuð haldi áfram að vera félagslegar einingar.

Vorið 2025 var Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri fengin til að rannsaka reynsluna af stjórnsýslu og ákvarðanatöku í fjölkjarnasveitarfélögum en rannsóknin var birt í samráðsgátt stjórnvalda samhliða frumvarpi þessu. Markmiðið var að athuga reynslu kjörinna fulltrúa og starfsfólks sameinaðra sveitarfélaga af hverfaráðum eða heimastjórnnum þar sem slíkt er til staðar. Af sveitarfélögum sem borin voru saman í rannsókninni gengur íbúalýðræði lengst í Múlaþingi með heimastjórakerfi. Helstu kostir við heimastjórakerfið eru taldir vera sú formfesta sem þar hefur náðst að skapa, skilgreind ábyrgð/völd og tenging við sveitarstjórnina, skýrt umboð fulltrúa og vel afmörkuð verkefni. Byggt á reynslunni töldu viðmælendur rök hníga að því að halda áfram á sömu braut og almennt var mun meiri ánægja með heimastjórnir en hverfisráð.

Með nýlegum breytingum á sveitarstjórnarlögum með lögum nr. 62/2023 var sveitarfélögum veitt aukið svigrúm til að ákveða hvernig staðið er að vali fulltrúa í heimastjórnir, m.a. með beinni íbúakosningu. Sú breyting var mikilvægt skref í þá átt að efla lýðræðislegt umboð heimastjórna og auka vægi þeirra í stjórnkerfi sveitarfélaga. Í framhaldi af þeirri breytingu er einnig rétt að festa í sessi verksvið og valdheimildir heimastjórna.

Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar til að skapa skýran og traustan lagagrundvöll fyrir starfsemi heimastjórna. Jafnframt er tryggt að hvert sveitarfélag hafi svigrúm til að útfæra slíkt fyrirkomulag í samræmi við eigin aðstæður. Breytingar sem snúa að heimastjórnnum og öðrum nefndum fyrir hluta af sveitarfélagi eru eftirfarandi:

1. Með frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði, 44. gr., þar sem heimastjórn er skilgreind og heitið heimastjórn verði eingöngu notað um nefndir sem hafa ákveðnar lágmarksvaldheimildir. Er það m.a. lagt til í þeim tilgangi að bæði einfalda sveitarfélögum að koma á fót heimastjórnnum og festa í sessi skýra merkingu hugtaksins.
2. Íbúar í byggðarkjörnum í sveitarfélögum sem hafa að lágmarki 250 íbúa og eru a.m.k. 10 km frá stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins geta farið fram á að nefnd verði skipuð til að fara með málefni þeirra. Það verður þó í höndum sveitarstjórnar að ákveða valdheimildir slíkrar nefndar og þar með hvort nefndin uppfylli skilyrði til að teljast heima-stjórn.

Mikilvægt er að árétt að réttur íbúa í tilteknum byggðarkjörnum til að krefjast þess að skipuð verði nefnd á grundvelli ákvæðisins hefur ekki áhrif á almenna heimild sveitarstjórnar til að stofna heimastjórnir. Munurinn felst í því að íbúar í þeim byggðarkjörnum geta krafist þess að skipuð sé nefnd á grundvelli ákvæðisins en skipun nefndar á grundvelli almennu heimildarinnar fer eftir ákvörðun sveitarstjórnar. Sveitarstjórn er því áfram frjálst að skipa slíkar stjórnir fyrir hvaða svæði sem er innan sveitarfélagsins, án tillits til stærðar, landfræðilegrar legu eða íbúafjölda.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Sveitarstjórnarlög eru nátengd 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þar sem kveðið er á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Nánar tiltekið mælir ákvæðið fyrir um að sveitarfélög ráði málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í umfjöllun fræðimanna um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga hefur verið vísað til þess að stjórnarskrárákvæðið tryggi fyrst og fremst tilvist sveitarfélaga og að íbúar sveitarfélaga hafi lýðræðislegan rétt til að kjósa stjórn sveitarfélagsins í almennum kosningum. Auk þess felst í sjálfstjórninni að

réttilega kjörin sveitarstjórn skuli hafa sjálfstæði að vissu marki innan stjórnsýslukerfisins en það ræðst af gildandi lögum hvaða málefnum sveitarfélög ráða sjálf og að hversu miklu leyti þau fá að ráða útfærslu þeirra málefna. Í því felst fyrst og fremst að sveitarfélög hafa tiltekið sjálfstæði innan stjórnsýslukerfisins og önnur stjórnvöld geta ekki haft afskipti af þeim án lagaheimildar. Réttur löggjafans til að setja lög um sveitarfélög og skipan þeirra er aftur á móti rúmur og ber sveitarfélögum að fara eftir þeim lögum sem Alþingi setur.

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um ýmsar reglur um skipan sveitarfélaga auk ákvæða sem mæla fyrir um almennt eftirlit ráðherra með stjórnsýslu- og fjármálum sveitarfélaga. Í ljósi þeirra rúmu heimilda sem löggjafinn hefur við að ákveða skipan sveitarfélaga eru ákvæði frumvarpsins talin vera í samræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 8. gr. sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga kemur einnig fram að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna megi einungis framkvæma á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir um í stjórnarskránni eða lögum og að eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skuli að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Eru þau ákvæði um eftirlits- og yfirstjórnarheimildir ráðherra gagnvart sveitarfélögum sem lögð eru til í frumvarpinu talin vera í samræmi við framangreinda umfjöllun sáttmálans.

Að lokum tengist 32. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um að sveitarfélög skulu setja sér reglur um hagsmunaskráningu reglum 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, tjáningarfrelsisákvæði 73. gr., sbr. 8. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem er lögfestur á Íslandi, og atvinnufrelsisákvæði 75. gr., sbr. lög nr. 62/1994. Skylda manna til að tilkynna opinberlega um eignir sínar og skuldir telst skerðing á friðhelgi einkalífs þeirra en gætt er að því að skilyrði skerðingar réttinda séu uppfyllt samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. að þau séu skert með lagaboði, skerðingin sé nauðsynleg til að ná málefnalegu markmiði um að hagsmunaárekstrar hafi ekki óeðlileg áhrif á störf sveitarstjórnarfulltrúa og vægari úrræði séu ekki til staðar til að ná því markmiði. Er því talið að umrætt ákvæði frumvarpsins sem mælir fyrir um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um hagsmunaskráningu, sbr. 32. gr. frumvarpsins, sé í samræmi við framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Samráð.

Lögð var mikil áhersla á samráð við undirbúning frumvarpsins. Áform um endurskoðun laganna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda, ásamt fjölda fylgiskjala til kynningar á fyrirhuguðum breytingum. Fjölmarginir hafa komið að vinnu við undirbúning frumvarpsins, m.a. í gegnum störf hinna ýmsu vinnu- og starfshópa, svo sem sérfræðingar frá ríki, sveitarfélögum og samtökum þeirra, kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar, sérfræðingar úr háskólasamfélaginu og aðrir hagaðilar. Vinnan var reglulega kynnt fyrir Sambandi íslenskra sveitarfélaga og því gefið tækifæri til að koma að athugasemdum, auk þess sem sambandið skipulagði vinnustofur ráðuneytisins um samvinnu sveitarfélaga, en endurskoðun laganna var kynnt á öllum vinnustofunum. Jafnframt voru tillögur að frumvarpinu kynntar á fundi lögfræðinga sveitarfélaga á Hellu hinn 29. ágúst 2025. Þá voru tillögurnar ræddar á fundi samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga hinn 10. september 2025. Í kjölfarið voru drög að frumvarpinu birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda og 6. október 2025 var haldinn kynningarfundur um frumvarpið fyrir fulltrúa sveitarfélaganna þar sem þeim gafst færi á að spyrja og koma á framfæri athugasemdum.

5.1. Áform um endurskoðun laganna.

Áform um endurskoðun sveitarstjórnarlaga, ásamt frummati á áhrifum hennar, voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 14. maí – 23. júní 2025 (mál nr. S-88/2025). Samhliða var birt glærukynning þar sem helstu atriði til endurskoðunar á lögnum voru kynnt, minnisblað vinnuhóps um fjármálakafla sveitarfélaga, minnisblað Trausta Fannars Valssonar, dósents í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga og aðildar þeirra að einkaréttarlegum félögum, minnisblað ráðuneytisins um almennar umbætur og eftirlitskafla laganna, ásamt skýrslu vinnuhóps sem fjallaði um upplýsingamiðlun og íbúasamráð, birtingu stjórnvaldsfyrirmæla, fjölda og starfskjör kjörinna fulltrúa og aðgang að gögnum.

Alls bárust 19 umsagnir í samráðsgáttina, þar af 12 frá sveitarfélögum og samtökum þeirra, þ.m.t. Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá bárust umsagnir frá ÖBÍ réttindasamtökum, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Persónuvernd, Orkuveitunni, Samorku, Landsvirkjun og HS veitum. Í umsögnum flestra sveitarfélaganna og samtaka þeirra kemur fram að þau styðji almennt áform um breytingar á sveitarstjórnarlögum en nauðsynlegt sé að lögin fylgi framþróun sveitarstjórnarstigsins og þau séu skýr og aðgengileg. Í umsögnum Grýtubakkahrepps og Fljótaldalshrepps er lögð áhersla á að sveitarstjórnarlögin endurspegli og styðji við fjölbreytni í gerð og stærð sveitarfélaga.

Í umsögn Seltjarnarnesbæjar er nefnt að ósanngjarnt sé að breyting lífeyrisskuldbindinga sé ekki dregin frá við útreikning á jafnvægisreglu, eins og er gert við útreikning skuldaviðmiðs í skuldareglu. Í frumvarpinu er ekki tekin afstaða til þess hvort lífeyrisskuldbindingar eigi að vera undanskildar við útreikning jafnvægisreglunnar. Þó er lagt til í frumvarpinu að vikka út þá reglugerðarheimild sem ráðherra hefur í gildandi lögum til að undanskilja tiltekna liði við útreikning skuldaviðmiðs þannig að hún taki einnig til jafnvægisreglunnar.

Reykjavíkurborg leggur í umsögn sinni sérstaka áherslu á nauðsyn þess að lagaumhverfi vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga og aðildar þeirra að einkaréttarlegum félögum verði greint og endurskoðað í heild og að fjármálakafli laganna verði endurskoðaður í samræmi við þær áherslur sem birtast í niðurstöðum starfshóps ríkis og sveitarfélaga samkvæmt skýrslu sem skilað var í febrúar 2022. Reykjavíkurborg lýsti einnig sérstökum stuðningi við fyrirhugaða skoðun á X. kafla sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa.

Fleiri sveitarfélög leggja áherslu á mikilvægi þess að endurskoða fjármálakaflan, auk þess bendir Samband íslenskra sveitarfélaga á að endurskoðun kaflans muni vonandi leiða til betri samræmingar milli sveitarfélaga og þar með auðvelda greiningar á fjármálum þeirra, sem sé mikilvægt fyrir sveitarstjórnarstigið í heild. Í umsögn Skorradalshrepps er m.a. bent á að jafnt verði að ganga yfir öll sveitarfélög og undirfélög þeirra í framsetningu í reikningsskilum.

Samband íslenskra sveitarfélaga reiknar með að margar tillögur í frumvarpinu komi til með að vera til bóta á sveitarstjórnarstiginu, sérstaklega þær sem lúta að því að skýra vafaatriði. Í tengslum við skoðun á almennum stjórnsýsluumbótum bendir Sambandið á að einnig mætti skoða að samræma reglur um birtingu reglna sveitarfélaga en það fær reglulega fyrirspurnir um hvaða reglur gilda í þeim efnum. Sambandið óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið skoði að veita því formlega heimild í lögum til að safna gögnum frá sveitarfélögunum svo ekki leiki neinn vafi á heimildum þess til vinnslu gagna, en slíkt ákvæði er að finna í frumvarpi þessu.

Í umsögn Kópavogsbæjar er gerð athugasemd við sameiningu eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og reikningsskila- og upplýsinganefndar. Lagt er til að eftirlitsnefndin verði færð til Ríkisendurskoðunar en stjórnsýsluleg staða reikningsskila- og upplýsinganefndarinnar verði óbreytt en að hún verði eflað og henni fært meira sjálfstæði. Í frumvarpi þessu er staðið við þá tillögu að sameina nefndirnar tvær en með því verður til miðlæg og

fagleg stjórnsýslueining sem hefur heildaryfirsýn yfir bæði regluverkið og framkvæmd þess. Sjá nánar kafla 3.3.7.

Landssamtökin Þroskahjálp árétta m.a. í umsögn sinni þær efasemdir sem þau hafa um að rétt hafi verið falla frá kröfu í lögum um lágmarksfjölda fólks á hverju þjónustusvæði fyrir fatlað fólk, eins og gert var með lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Í umsögninni kemur fram að það sé vandséð að fámenn sveitarfélög hafi burði og aðstæður til að bjóða upp á margbreytilega og stundum mjög sérhæfða þjónustu sem þeim ber að gera samkvæmt lögum nr. 38/2018, og þá geti verið erfitt fyrir sveitarfélög að hafa starfsfólk í þjónustu sinni sem býr yfir fullnægjandi og sérhæfðri menntun og þekkingu sem nauðsynleg er og krafa er gerð um í lögum og reglum varðandi mannréttindi fatlaðs fólks og þjónustu sem það á rétt á. Fleiri atriði eru rakin í umsögn samtakanna hvað þetta varðar.

Samhljómur er með umsögn ÖBÍ réttindasamtaka sem benda á að brýnt sé að sveitarfélög eða þjónustusvæði hafi burði og metnað til að sinna lagalegum skyldum sínum. Þá minna samtökin á mikilvægi þess að samráð sé haft við fatlað fólk þegar ákvarðanir eru teknar og leggja til að stofnuð verði ein miðlæg samráðsgátt sveitarfélaga þar sem allar reglur og stjórnvaldsfyrirmæli sveitarfélaga verði birt og tilgreint verði í sveitarstjórnarlögum um skyldu sveitarfélaga til að nýta slíka gátt til samráðs. Þá er lagt til að útfærðar verði verklagsreglur fyrir samráð á sveitarstjórnarstigi og að sveitarfélögum beri að setja sér slíkar reglur til að ná fram markvissu samráði. Tekið er undir framangreind sjónarmið um mismunandi getu sveitarfélaga til að sinna verkefnum sínum en markmið frumvarpsins er sem fyrr segir að efla sveitarfélögin og gera þau betur í stakk búin til að takast á við lögbundin verkefni sín, þ.m.t. þjónustu við fatlað fólk. Með frumvarpinu er einnig leitast við að skerpa á ákvæðum um samráð sveitarfélaga við íbúa sína, m.a. með því að leggja til leiðbeinandi reglu um að sveitarfélög skilgreini markvissa samráðsferla, þar sem fram komi m.a. upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttáð, svigrúm og möguleika íbúa og þjónustunotenda til áhrifa eftir mismunandi samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu. Sjá nánar umfjöllun um framangreint í kafla 3.5. Auk þess leggja samtökin til að mælt verði fyrir um tegund eftirlitsmála sem snúi að reglulegu eftirliti með gildandi reglum sveitarfélaga og samræmi þeirra við lögbundnar skyldur sveitarfélaga. Almenn stjórnsýslu-eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga er afmarkað í 109. gr. gildandi laga. Þar kemur m.a. fram að það er takmarkað við stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er ekki falið með beinum hætti að hafa eftirlit með. Eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga getur þannig falist í því að hafa eftirlit með að reglur sveitarfélaga séu í samræmi við lög og lögbundnar skyldur þeirra, en eingöngu að því leyti sem öðrum stjórnvöldum er ekki falið slíkt eftirlit.

Persónuvernd vekur athygli á því að stofnunin gerði á sínum tíma athugasemdir við 28. gr. frumvarpsins sem varð sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, og varðar aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum og þagnarskyldu. Þykir stofnuninni tilefni til að árétta athugasemdir sínar, með vísan til þess að í stjórnsýslu sveitarfélaga verða til upplýsingar um viðkvæm einkalífisatriði, einkum við framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlaga sem og við framkvæmd heilbrigðisþjónustu sem að nokkru leyti er rekin af sveitarfélögum. Um umræddar upplýsingar gilda sérstakar þagnarskyldureglur, sbr. m.a. 60. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, 17. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, sem og almenn þagnarskylda, sbr. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Persónuvernd telur eðlilegt að fyrirvari við aðgangsrétt sveitarstjórnarfulltrúa verði orðaður í ákvæðinu sem um ræðir í samræmi við framangreint. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að sveitarstjórnarlögum nr.

138/2011 er fjallað um þetta atriði að einhverju leyti. Þar er bent á að skilyrði þess að sveitarstjórnarfulltrúar eigi rétt á fyrirbyggjandi gögnum í stjórnsýslu sveitarfélaga er að það sé þeim nauðsynlegt vegna starfa þeirra og að málefnið sem gögnin varða geti komið til umfjöllunar sveitarstjórnar. Er þannig bent á að réttur sveitarstjórnarfulltrúa takmarkist við gögn sem sérstakur trúnaður ríkir um, svo sem ákveðnar upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd. Er því sú regla sem Persónuvernd leggur til þegar í gildi.

Loks bárust umsagnir frá Orkuveitu Reykjavíkur, Samorku, Landsvirkjun og HS veitum, einkum vegna mótunar reglna um atvinnuþátttöku sveitarfélaga. Fallið var þó frá því að leggja fram tillögur að reglum um atvinnuþátttöku sveitarfélaga með frumvarpi þessu og stendur áframhaldandi vinna yfir við gerð þeirra. Athugasemdir framangreindra aðila verða hafðar til hliðsjónar við þá vinnu.

5.2. Samráð um frumvarpsdrög.

Drög að frumvarpi til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 22. september – 13. október 2025 (mál nr. S-180/2025). Samhliða var birt uppfærð glærुकyning um helstu atriði endurskoðunarinnar og yfirlitsskjal yfir allar breytingar á ákvæðum laganna ásamt skýringum á þeim. Einnig var birt skýrsla vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafla laganna, niðurstöður athugunar Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Akureyri um fjölkjarna sveitarfélög og samantekt úr niðurstöðum vinnustofa um samvinnu sveitarfélaga. Alls bárust 45 umsagnir í samráðsgáttina, þar af 28 frá sveitarfélögum og samtökum þeirra. Rétt er að nefna að Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði yfirgripsmikilli umsögn um helstu atriði frumvarpsins sem mörg sveitarfélaganna taka undir og vísa til í sínum umsögnum. Helstu ábendingar eða gagnrýni á frumvarpsdrögin sneru að ákvæðum þess sem varðar frumkvæði ráðherra að sameiningu sveitarfélaga og fjármálakafla. Töluverðs misskilnings gætti um tillögur í frumvarpinu sem snúa að heimastjórnnum og bætt hefur verið við skýringar í greinargerð vegna þeirra. Þá voru gerðar athugasemdir við breytingar á samvinnukafla laganna sem reynt hefur verið að koma til móts við.

Frumvarpsdrögin voru kynnt sem viðamikil breytingalagafrumvarp sem fól í sér tillögu um að 87 af 138 greinum sveitarstjórnarlaga yrði breytt, 18 nýjum ákvæðum bætt við lögin og þrjú felld brott. Eins og kemur fram í kafla 2.1 bárust ábendingar frá skrifstofu löggjafarmála í dómsmálaráðuneytinu um að svo umfangsmiklar breytingar kynnu að hafa í för með sér aukna villuhættu. Var því talið nauðsynlegt að leggja frumvarpið fram sem ný heildarlög í stað breytingalaga til að tryggja skýrleika laganna. Þrátt fyrir það eru ekki lagðar til aðrar efnislegar breytingar á gildandi sveitarstjórnarlögum en þær sem kynntar voru í samráðsgátt stjórnvalda. Uppsetning frumvarpsins og orðalag ákvæða og skýringa hefur þó víða verið uppfært í þeim tilgangi að auka aðgengileika og skýrleika þeirra. Sjá nánar umfjöllun í kafla 3.1.

Aðrar breytingar á frumvarpsdrögunum frá þeim sem kynntar voru í samráðsgátt á sínum tíma og byggjast á framkomnum umsögnum í samráðsferlinu eru einkum eftirfarandi:

5.2.1. Fjármálakafli:

- Reglan um skuldahlutfall A-hluta hækkuð úr 110% í 130%.
- Gert er ráð fyrir heimild ráðherra til að undanskilja tilteknar skuldir eða skuldbindingar þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif við útreikning á skuldaviðmiði og einnig jafnvægisreglu en regluna er að finna í 72. gr. frumvarpsins. Í skýringum við ákvæðið kemur einnig fram að miða eigi við heildartekjur sveitarfélaga.

- Bætt við skýringar í greinargerð hvað falli undir áhættulitla fjárfestingarkosti og opnað á mögulega fleiri kosti til fjármögnunar.
- Fjallað er nánar í greinargerðinni um auglýsingaskyldu sveitarfélaga vegna ráðstöfunar takmarkaðra gæða.

5.2.2. Samvinna sveitarfélaga:

- Gerðar voru breytingar á þeirri grein frumvarpsins sem fjallaði um byggðasamlög og henni skipt í sjö greinar til að auka skýrleika. Gerðar voru ýmsar breytingar á ákvæðum frumvarpsins og skýringum við þau þar sem mælt er nánar fyrir um ákvörðunarvald í byggðasamlögum.
- Lagt er til að vísað verði til samþykktar byggðasamlags í staðinn fyrir stofnsamning eða samning.
- Orðalagsbreytingar hafa verið gerðar á ákvæði um atkvæðavægi innan byggðasamlags og áréttað að atkvæðavægi geti farið eftir hlutlægum mælikvörðum án þess að tiltaka það nánar eða innbyrðis ábyrgðarhlutfall. Í skýringum eru nefnd dæmi um hvernig útreikningur á atkvæðavægi getur farið fram.
- Lögð er til breyting á heimild aðildarsveitarfélaga í byggðasamlögum til að fara fram á að óháður sérfræðingur verði fenginn til að meta raunkostnað byggðasamlags í hverju sveitarfélagi. Breytingin felst í því að niðurstaða sérfræðingsins verður tillaga sem aðildarsveitarfélög þurfa að samþykkja á sveitarstjórnarfundi.
- Ákvæði um úrgöngu úr byggðasamlagi hefur verið breytt þannig að heimilt sé að ljúka skiptum byggðasamlags án skipunar skiptastjórnar en þá skuli aðalfundur fela stjórn eða framkvæmdastjóra að bera ábyrgð á uppgjöri.
- Fallið frá skylduáðild að landshlutasamtökum sveitarfélaga.
- Lagfæringar gerðar á ákvæði um Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Lagt er til að staðfestingarhlutverk félags- og húsnaðismálaráðuneytisins falli niður vegna samvinnusamninga sveitarfélaga.

5.2.3. Sameiningar sveitarfélaga:

- Fallið var frá ákvæði um að ráðherra hafi frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga sem hefur færri en 250 íbúa.
- Bætt við ákvæði um frumkvæði 10% kosningarbærra íbúa í sveitarfélögum með færri íbúa en 1.000 að sameiningarviðræðum við nágrannasveitarfélög. Hafi 10% kosningarbærra íbúa sveitarfélags með færri en 1.000 íbúa krafist viðræðna um sameiningu við annað sveitarfélag skuli sveitarstjórn þess sveitarfélags taka ákvörðun um hvort viðræður verði hafnar. Ef sveitarstjórn synjar kröfunni um að hefja sameiningarviðræður geti 10% kosningarbærra íbúa þess sveitarfélags jafnframt krafist þess að sveitarstjórn verði við kröfu hins fámenna sveitarfélags um sameiningarviðræður, eigi síðar en þremur mánuðum frá ákvörðun sveitarstjórnar.

5.2.4. Önnur atriði:

- Lögð til heimild til að afgreiða mál á fundi sveitarstjórnar sem boðaður er með sólarhringsfyrirvara, að því gefnu að allir fundarmenn samþykki það.
- Bætt við skýringum við ákvæði um vanhæfi um að rétt sé að bóka í fundargerð á grundvelli hvaða lagaákvæðis sveitarstjórnarfulltrúi er vanhæfur og er þá vísað til

viðeigandi töluliðar í 3. gr. stjórnsýslulaga, 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins eða óskráðrar meginreglu um hæfi.

- Breytingar gerðar á ákvæði um heimild sveitarstjórnarfulltrúa til að leggja inn kvörtun til ráðherra vegna ákvörðunar sveitarstjórnar um vanhæfi viðkomandi. Viðbót gerð við ákvæðið um að ráðherra skuli hraða meðferð þeirra.
- Skýrt að í að í framsali á heimild til fullnaðarafgreiðslu mála felist einnig framsal á heimild til afturköllunar á sömu ákvörðunum.
- Orðalagsbreytingar og vísanir milli ákvæða lagfærðar.
- Miðað er við að sveitarfélög geti ákveðið við íbúakosningar sem fram fara á vegum þeirra að hægt sé að miða kosningaaldur við 16 ára á fæðingarári í stað fæðingardags.

Nánar er fjallað um helstu umsagnir um frumvarpsdrögin og viðbrögð við þeim í skýrslu um samráð sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda að loknu samráði. Auk þess verður skýrslunni komið á framfæri við þá nefnd Alþingis sem hefur frumvarpið til þinglegrar meðferðar skv. 28. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

5.2.5. Samráð við meðferð málsins hjá Alþingi.

Eins og rakið er í 1. kafla var frumvarpið áður lagt fram á Alþingi í mars 2026 (157. löggjafarþing, 505. mál). Málið var tekið til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og bærust nefndinni 36 umsagnir, en það náði ekki fram að ganga. Umsagnirnar voru yfirfarnar í ráðuneytinu, en umhverfis- og samgöngunefnd hafði óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þeirra skv. 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991 (sjá 157. löggjafarþing, 505. mál, þingskjal 1901). Við framlagningu frumvarpsins að nýju hefur það tekið breytingum í samræmi við ýmsar ábendingar sem komið var á framfæri í þeim umsögnum. Helstu breytingar á frumvarpinu, fyrir utan almennar lagfæringar og orðalagsbreytingar, eru eftirfarandi:

- Í 18. gr. er lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að ákveða að fulltrúum í fastanefndum eða ráðum sveitarfélagsins, sem hafa skráðan dvalarstað utan sveitarfélagsins á grundvelli laga um lögheimili og aðsetur, verði ávallt heimil þátttaka í fundum með fjarfundarbúnaði.
- Í 44. gr. er gerð er krafa um að meiri hluti nefndarfulltrúa í heimastjórn skuli hafa lögheimili innan viðkomandi svæðis sem heyrir undir heimastjórnina.
- Lagt er til að ný málsgrein bætist við 46. gr. til að skýra nánar hvaða reglur gilda um fundi og starfsreglur nefnda sem sveitarfélög skipa um einstök mál.
- Í 65. gr. er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að birta gjaldskrár sínar á vef sínum.
- Lögð er til ný 146. gr. sem mælir fyrir um kvörtunarheimild og málsmeðferð vegna íbúakosninga á vegum sveitarfélaga.

Þá hafa verið útfærðar nánari skýringar í greinargerð er lúta að aðalfundum byggðasamlaga í kafla 3.4.1, um reikningsskil sveitarfélaga skv. 67. gr., meginreglunni um forsvaranlega meðferð fjár skv. 73. gr. og samvinnu sveitarfélaga skv. 101. gr. Auk þess er lagt til nýtt bráðabirgðaákvæði við lögin, sem var að hluta til lögfest með lögum nr. 13/2026, og tekur á stöðu Grindavíkurbæjar vegna jarðhræringa á Reykjanesskaga.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta hefur ekki áhrif á eignir, skuldir, tekjur eða gjöld ríkissjóðs. Frumvarpið varðar fyrst og fremst sveitarfélög og sveitarfélagaskipan. Er hér gerð grein fyrir helstu atriðum í frumvarpinu sem hafa áhrif á sveitarfélög.

6.1. Breytingar á fjármálakafla.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á efni VII. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga. Breytingarnar munu hafa í för með sér breytt vinnulag og kröfur til sveitarfélaga þegar kemur að stefnu- og áætlanagerð þeirra en m.a. er lagt til að sveitarfélög setji sér fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils. Ekki er gert ráð fyrir því að umtalsverður kostnaður felist í vinnu við gerð fjármálastefnu enda er tilgangur hennar aðallega að skrásetja og birta þegar sett markmið nýrrar sveitarstjórnar um rekstur sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Setning fjármálastefnu ætti almennt að hafa jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaga enda eykur hún samhæfingu milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna sveitarfélagsins með langtíma-hugsun að leiðarljósi. Með skýrri langtímastefnu er þannig dregið úr líkum á skammtíma-ráðstöfunum sem geta verið óhagkvæmar og festa í rekstri eykst. Þetta ætti að leiða til stöðugri fjármálastjórnar og aukins fyrirsjáanleika.

Pá er lögð til ný flokkun félaga sveitarfélaga í reikningsskilum sveitarfélaga. Í stað núverandi A- og B-hluta flokkunar er tekin upp þriggja þrepa flokkun: A-hluti sem varðar þá starfsemi sveitarfélaga sem að meiri hluta er rekin fyrir tekjustofna þess, B-hluti sem varðar starfsemi sem rekin er verulega á ábyrgð sveitarfélaga og nýr C-hluti þar sem færa á félög með takmarkaða ábyrgð sem starfa á markaði. Breytingin mun leiða til þess að sveitarfélög verði að yfirfara og endurflokka öll fyrirtæki og stofnanir sem þau eiga aðild að, sem felur í sér einskiptiskostnað. Efnislegu áhrifin eru þó jákvæð. Með því að einangra markaðsrekstur með takmarkaðri ábyrgð í C-hluta sem stendur utan við fjármálareglur laganna, nái frumvarpið fram að ganga, minnkar bein fjárhagsleg áhætta sveitarfélaga af þeirri starfsemi. Þetta eykur gagnsæi í reikningsskilum og gerir sveitarstjórnun og eftirlitsaðilum kleift að meta betur fjárhagslega heilsu kjarnastarfseminnar í A-hluta.

Auknar kröfur eru gerðar um ábyrga fjármálastjórn og áhættumat í frumvarpinu. Þannig er þröskuldi fyrir skyldu til að gera faglegt mat á áhrifum stórra fjárfestinga breytt úr 20% af skatttekjum í 10% af heildartekjum. Ef fjárfesting fer yfir 20% skal fá til þess óháðan sérfræðing en fyrir minni fjárfestingar, eða yfir 10%, nægir mat sem starfsmenn sveitarfélags gera. Ekki er gert ráð fyrir því að breytingin hafi teljandi áhrif á kostnað sveitarfélaga enda verður að telja líklegt að langflest sveitarfélög viðhafi nú þegar öflugar fjárhagsgreiningar þegar um jafn stór verkefni er að ræða og falla undir hina nýju reglu.

Áhrif breytinga á fjármálakafla laganna felast í því að skýrari reglur um reikningsskil og áætlanagerð bæta samanburð á rekstri sveitarfélaga, auka gagnsæi og styrkja aðhald íbúa og lánastofnana, sem m.a. getur leitt til hagstæðari lánakjara fyrir sveitarfélög.

6.2. Raunkostnaðarregla.

Með frumvarpinu er lagt til að svokölluð raunkostnaðarregla verði meginregla við kostnaðarskiptingu í samvinnu sveitarfélaga. Markmið reglunnar er að tryggja að kostnaðarskipting sé sanngjörn, gagnsæ og endurspegli raunverulegan kostnað þjónustunnar í þágu hvers sveitarfélags. Með þessu er stefnt að því að koma í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög sem talið hefur verið hamla eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins.

Fjárhagsleg áhrif af innleiðingu reglunnar má greina í tvennt, annars vegar kostnað við greininguna sjálfa og hins vegar efnislega fjárhagsleg áhrif sem leiða af niðurstöðum hennar.

Innleiðing raunkostnaðarreglunnar mun fela í sér fyrirsjáanlegan stjórnsýslukostnað sem felst einkum í vinnu starfsfólks við árlega greiningu og skýrslugerð. Gert er ráð fyrir að þessi vinna falli að mestu leyti innan núverandi starfsumsvifa fjármálasviða sveitarfélaganna og

eftir efnum stjórnenda fagsviða. Mögulegur kostnaður vegna aðkomu óháðra sérfræðinga kæmi aðeins til ef ágreiningur rís sem telja verður til undantekninga.

Meiri áhrif gætu falist í tilfærslu á kostnaði milli sveitarfélaga þar sem kostnaðarskipting hefur ekki áður byggst á faglegu mati. Fámennari sveitarfélög sem hafa notið þjónustu frá stærri nágrannasveitarfélögum eða gegnum byggðasamlög á grundvelli annarra viðmiða en raunkostnaðar, t.d. eingöngu íbúafjölda, gætu staðið frammi fyrir auknum kostnaði við einstaka málaflokka. Ekki væri þó um kostnaðarauka fyrir sveitarstjórnarstigið í heild að ræða heldur gæti aukinn kostnaður endurspeglast í lækkun kostnaðar hjá því sveitarfélagi sem veitir þjónustuna.

6.3. Kynjasjónarmið.

Þær breytingar sem miða að aukinni sjálfbærni sveitarfélaga geta haft ólík áhrif á kynin. Aðgangur og lýðræðisleg áhrif á veitingu grunnþjónustu, svo sem leikskóla-, grunnskóla- og félagsþjónustu, er mikilvægur þáttur í búsetugæðum. Rannsóknir sýna að konur hafa að jafnaði víðtækari snertifleti við þessa þjónustu ásamt því að bera oftar meiri ábyrgð á umönnun barna og eldri ættingja. Til dæmis sýnir rannsókn Vörðu frá árinu 2023 meðal foreldra barna á aldrinum 12 mánaða til 12 ára á samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs að konur minnka í mun meiri mæli starfshlutfall sitt til að samræma betur vinnu og heimilislíf og lengja frekar fæðingarorlof. Með sama hætti sýnir stöðuskýrsla forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá árinu 2022 um kynjasjónarmið að konur beri almennt meiri ábyrgð á umönnun barna og annarra fjölskyldumeðlima en karlar. Í mörgum minnstu sveitarfélaganna er framangreindri þjónustu sinnt með samstarfi eða þjónustukaupum af öðrum sveitarfélögum. Við slíkt fyrirkomulag minnkar bein lýðræðisleg aðkoma íbúa að ákvörðunum um gæði, umfang og framkvæmd þjónustunnar þar sem ákvarðanir eru teknar af stjórnsýslueiningum sem íbúar eiga ekki beina aðild að. Með sameiningu allra minnstu sveitarfélaganna aukast líkur á að fjölmennari, öflugri sveitarfélög geti í meiri mæli sinnt þessari þjónustu sjálf og betur í samræmi við þarfir íbúanna. Sú tilfærsla flytur ákvörðunarvaldið aftur til íbúanna og eykur þar með lýðræðislega aðkomu þeirra að þjónustunni. Á þeim forsendum hefur verið dregin sú ályktun að áhrif framangreindra breytinga geti haft meiri jákvæð áhrif á konur.

Jafnframt eru konur mikill meiri hluti starfsfólks í lögbundinni þjónustu sveitarfélaga, svo sem í skólum, umönnunarstörfum og stjórnsýslu. Fækkun starfsstöðva í smærri byggðarlögum getur því dregið úr atvinnutækifærum kvenna á landsbyggðinni. Mikilvægt er að við útfærslu sameininga og mótun þjónustu í nýjum sveitarfélögum sé sérstaklega hugað að þessum þáttum og leitað leiða til að tryggja gott aðgengi að þjónustu og viðhalda fjölbreyttum atvinnutækifærum fyrir öll kyn í hverju sveitarfélagi. Stofnun heimastjórna getur verið mikilvægt tæki í þessu samhengi til að tryggja að raddir allra íbúa, óháð kyni, heyrast við mótun þjónustunnar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í I. kafla er skipað nokkrum almennum ákvæðum um sveitarfélög. Þar er að finna almenn ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga, markmið laganna og forsendur sem frumvarpið byggist á, almennar skyldur sveitarfélaga, yfirstjórn sveitarstjórnarmála, um staðarmörk sveitarfélaga og heiti sveitarfélaga. Rétt er að geta þess að ákvæðum frumvarpsins er raðað með öðrum hætti en í I. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga, en talið var rétt að færa ákvæði um verkefni og hlutverk sveitarfélaga frammar.

Um 1. gr.

Ákvæði þetta er samhljóða 1. gr. gildandi laga. Í samræmi við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskránnar er hnykkt á því í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að sveitarfélögin ráði sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Í því felst þó ekki að sveitarfélögin láti ekki löggjafarvaldi Alþingis. Sveitarfélögin eru bundin af lögum líkt og stjórnarskráin mælir fyrir um berum orðum og þá láta þau eftirliti annarra stjórnvalda eftir því sem lög mæla fyrir um.

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 mælt sé fyrir um í 2. mgr. að með stjórn sveitarfélaga fari sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt kosningalögum. Í þessu felst að sveitarstjórnir eru kosnar á fjögurra ára fresti en samkvæmt gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir að nýjar sveitarstjórnarkosningar geti farið fram innan kjörtímabils jafnvel þótt ósætti kunni að myndast innan sitjandi sveitarstjórnar af hverju tagi sem það kann að vera. Einu undantekningarnar á þessu eru ef kosningar eru úrskurðaðar eða dæmdar ógildar samkvæmt ákvæðum kosningalaga eða ef ákveðið er að halda nýjar kosningar vegna sameiningar sveitarfélaga. Eru þær undantekningar sérstaklega lögbundnar.

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

Í 4. mgr. kemur fram að sveitarfélög teljist lögaðilar. Sveitarfélögin eru hvert um sig sjálfstæð stjórnvöld. Þau hafa enn fremur 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.

Í greininni er fjallað um markmið sveitarstjórnarlaga, verði frumvarpið að lögum. Ákvæðið er samhljóða 3. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er kveðið á um það meginmarkmið að marka almennan grundvöll að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Kjörgengisskilyrði til sveitarstjórna eru almenn og fela ekki í sér kröfur um sérfræðipækkingu á rekstri sveitarfélaga, stjórnsýslu eða lögum. Því er ákaflega mikilvægt að sá rammi sem störfum sveitarstjórnarfulltrúa er settur með sveitarstjórnarlögum sé skýr eftir því sem kostur er.

Í ákvæðinu eru jafnframt taldar upp ákveðnar meginforsendur sem frumvarpið byggist 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. stjórnarskránnar.

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, bæði faglega og rekstrarlega. Í því felst þó ekki að sveitarfélögin þurfi eða eigi að reka verkefni sín sjálf að öllu leyti.

Samhliða sjálfstæði sveitarfélaga er mikilvægt að tryggja þeim svigrúm til samvinnu um úrlausn verkefna sem þau geta ekki sinnt á eigin vegum eða telja hagkvæmara að leysa sameiginlega. Í 3. tölul. er því lögð áhersla á þennan möguleika til samstarfs til fyllingar 2. tölul. Í frumvarpi þessu eru þó lagðar til breytingar sem fela í sér ítarlegri kröfur um form og

umgjörð slíkrar samvinnu en áður. Markmið þeirra er m.a. að styrkja lýðræðislega umgjörð samstarfsverkefna og efla aðkomu kjörinna fulltrúa að samvinnu sveitarfélaga.

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 skýringum við XI. kafla. Mikilvægt er að árétta að í þessum tölulið felst ekki að sveitarfélögin þurfi ekki að sæta eftirliti af hálfu stjórnvalda ríkisins og þá ekki heldur bann við því að um einstök og skilmerkilega afmörkuð verkefni geti það eftirlit falið í sér endurskoðun á mati eða ákvörðunum sveitarfélags. Í þessu felst hins vegar árétting þess almenna sjónarmiðs að eftirlit stjórnvalda á vegum ríkisins með starfsemi sveitarfélaga skuli almennt 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 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. Ákvæðið byggist á sömu forsendum og búa að baki 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 3. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 7. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og samsvarar að efni til 7. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, 6. gr. eldri laga, nr. 8/1986, og enn fremur 10. gr. sveitarstjórnarlaga frá 1961. Lagt er til að ákvæðið flytjist og verði 3. gr. Breytingin byggist á því að eðlilegt þykir að ákvæði sem lýsa skyldum sveitarfélaga komi fram snemma í frumvarps-textanum.

Hefðbundið er í umfjöllun um sveitarfélög á Norðurlöndum að verkefni þeirra eru greind í lögbundin verkefni annars vegar og ólögbundin verkefni hins vegar. Lögbundin verkefni má síðan greina í skyldubundin verkefni og valkvæð verkefni sem vísað hefur verið til sem lögskyld og lögheimil verkefni. Munur á lögbundnum og ólögbundnum verkefnum felst í því hvort löggjafarvaldið hafi sett reglur um rækslu þess verkefnis sem um ræðir. Hafi það ekki verið gert er rætt um ólögbundið verkefni. Í Danmörku er heimild sveitarfélaga til að taka upp og sinna verkefnum á ólögbundnum grundvelli nefnd „kommunalfuldmagt“. Í Noregi er í þessu sambandi rætt um „kommunernes almindelige kompetance“ og sambærileg hugtakanotkun er fyrir hendi í Svíþjóð. Það er þessi aðgreining og þessi hugtakanotkun sem byggt er á í ákvæðinu. Áherslu verður einnig að leggja á það hlutverk sveitarfélaga sem leiðir af stöðu þeirra sem handhafa framkvæmdarvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst að sveitarfélögin eru stjórnvöld. Hlutverk þeirra sem veljast til stjórnar og starfa fyrir sveitarfélög er því, auk þess að sinna almennum velferðarmálum íbúanna, að sinna framkvæmd þeirra stjórnsýsluverkefna sem sveitarfélögum eru falin að lögum. Að því leytir 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. Ýmis önnur ákvæði frumvarpsins fjalla um skyldu sveitarfélaga til að sinna framkvæmd lögbundinna verkefna, svo sem um eftirlit sveitarstjórnarinnar með starfsemi

sveitarfélagsins og ábyrgð á starfsemi þess, eftirlit með fjárhag og reikningsskilum o.fl. Ákvæði 2. og 3. mgr. verður því að túlka í því samhengi að sveitarfélögin eru stjórnvöld og fara með opinbert hlutverk.

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var fyrst lögfest sú skylda fyrir ráðherra sveitarstjórnarmála að honum bæri að gefa út árlega leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, flokkað eftir því hvort um lögskyld eða lögheimil verkefni væri að ræða. Yfirlitinu er ekki ætlað að hafa gildi sem sjálfstæð réttarheimild, enda ráðast skyldur sveitarfélaga af þeim lögum sem gilda um einstök verkefni þeirra. Ráðherra hefur gefið út slíkt yfirlit frá því að núgildandi lög tóku gildi og hefur það reynst gagnlegt til að skýra umræðu um hlutverk sveitarfélaga. Því er lagt til að ráðherra gefi yfirlitið áfram út en felld brott sú krafa að það sé gert árlega og er ráðherra falið að meta hvenær yfirlitið er uppfært.

Heimild sveitarfélaga til að taka upp verkefni skv. 3. mgr. 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. Sveitarfélögin eru bundin af lögum líkt og aðrir aðilar í samfélaginu. Jafnframt leiðir það af 1. mgr. 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 skal ákvörðun sveitarfélags um rækslu ólögbundins verkefnis vera í samræmi við almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar og stjórnarskrár og má ekki ganga gegn öðrum settum lagareglum eða meginreglum laga.

Um 4. gr.

Ákvæðið er samhljóða 2. gr. gildandi laga. Þrátt fyrir að sveitarfélögin séu sjálfstæð stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, heyra sveitarstjórnarmálefni stjórnarfarslega undir tiltekinn ráðherra og þykir rétt að árétta það sérstaklega í lögumum. Þá er í frumvarpinu þeim ráðherra sem fer með sveitarstjórnarmál samkvæmt forsetaúrskurði einnig falin ýmis verkefni sem tengjast sveitarfélögum í samráði við þau og jafnframt að hafa eftirlit með starfsemi þeirra.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag. Við skýringu ákvæðisins er rétt að líta til þeirrar ítarlegu umfjöllunar sem fram kom í nefndarálitum samgöngunefndar Alþingis við vinnslu frumvarps þess sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum. Upphaflega ákvæðið í frumvarpinu mælti m.a. fyrir að ráðherra bæri að standa vörð um hagsmuni sveitarfélaga, sjálfstjórn þeirra, verkefni og fjárhag. Í skýringum við ákvæðið var rakið að það fæli í sér mikilvæga stefnu-yfirlýsingu um hlutverk ráðherra og að honum bæri að standa vörð um hagsmuni sveitarfélaga. Nefndin taldi hins vegar að ákvæðið eins og það var orðað í frumvarpinu kynni að stangast á við hlutverk og rétt ráðherra sem stjórnámálamanns og jafnvel kjörins alþingismanns að vera með lögum bundinn við að gæta hagsmuna ákveðinna aðila á vettvangi ríkisstjórnar. Af þeim sökum gerði nefndin þá tillögu til breytingar á frumvarpsgreininni og lagði til nýtt orðalag á 2. mgr. sem hér er lagt til að haldist óbreytt.

Í 3. 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 XIII. kafla frumvarpsins.

Í 4.–6. mgr. er fjallað um þá skyldu ráðherra sveitarstjórnarmála að leggja á hverju kjörtímabili fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um

málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn og aðgerðaáætlun til næstu fimm ára. Þessari skyldu ráðherra var fyrst bætt við sveitarstjórnarlög með lögum nr. 53/2018 og var svo aftur breytt með lögum nr. 30/2023. Markmiðið með lögfestingu þessara ákvæða var m.a. að sameina áætlanagerð á þeim meginsviðum sem leggja grunn að innviðum og þjónustu í samfélaginu, þ.e. samgönguáætlun og byggðáætlun, og jafnframt málaflokkum sem snúa að mannvirkja-, húsnæðis- og skipulagsmálum og fjarskiptamálum. Gerð stefnumótandi áætlana í málefnum sveitarfélaga var hins vegar nýmæli fyrir árið 2018, en tilgangurinn með slíkum áætlunum er að auka gæði í stefnumótun á sviði sveitarstjórnarmála, skarpari pólitíska aðkomu að stefnumótuninni og bætt samráð og samtal við almenning og hagsmunaaðila. Alþingi hefur þegar samþykkt tvær þingsályktanir sem frumvarp þetta byggist m.a. á.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um staðarmörk sveitarfélaga og er það samhljóða 4. gr. gildandi laga. Í sveitarstjórnarlögum frá 1961 var kveðið á um að ríkið skiptist í sveitarfélög. Í sveitarstjórnarlögum frá 1986 var horfið frá því orðalagi. Athugasemdir í greinargerð við þá breytingu eru skýrar; segir þar 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 enn fremur 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 stjórnsýsla sveitarfélaganna, líkt og stjórnsýsla 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, svo sem vegna niðurstaðna Óbyggðanefndar um mörk þjóðlendna og eignarlanda. Standi vilji löggjafans til þess að stjórnvöldum á vegum ríkisins sé falið sérstakt stjórnsýsluhlutverk 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 miðhálendið, verður að telja eðlilegt að slíkar útfærslur byggist 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. 5. gr. kveðið á um að sveitarfélög hafi ákveðin staðarmörk sem ráðist af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlendna, sem innan þeirra liggja. Í þessu felst sú regla sem var nýmæli með gildandi sveitarstjórnarlögum að skýrlega er kveðið á um að mörk sveitarfélaga ráðist af útmerkjum þeirra fasteigna sem innan þeirra liggja. Fasteign getur því ekki fallið innan staðarmarka tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Mikilvægt er að tryggja að ekki sé vafi 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 felst í þessu sú regla 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 af Óbyggðanefnd.

Í 2. og 3. mgr. er lögð áhersla á að mörk sveitarfélaga skuli vera stöðug og ekki háð tilfallandi tillögum um breytingar. Þá er jafnframt tekinn af vafi um að ráðherra eða önnur stjórnvöld á vegum ríkisins geti almennt ekki án skýrrar lagaheimildar ákveðið breytingu á umdæmi sveitarfélaga. Þó er leitast við að virða sjálfstjórn sveitarfélaga með því að heimila þeim að semja um staðarmörk sín á milli, auk þess sem ráðherra er falin heimild til að staðfesta sameiningar í samræmi við ákvæði XII. kafla frumvarpsins. 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. er fjallað um mörk 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 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, 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 samkvæmt þessu eftir ákvæðum sérлага hverju sinni.

Um 6. gr.

Í 6. gr. sem er samhljóða 5. gr. gildandi laga 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 sem starfa á grundvelli laga um örnefni. Þá kemur fram í 2. mgr. að heiti sveitarfélags megi ekki breyta eða gefa nýju sveitarfélagi heiti nema með staðfestingu ráðherra. Í því felst að ráðherra skal taka til skoðunar hvort viðkomandi heiti 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 7. gr.

Ákvæði 7. gr. samsvarar 6. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að lagt er til að 2. mgr. þeirrar greinar falli brott. Í hinu brottfellda ákvæði er mælt fyrir um skyldu til að skrá byggðarmerki hjá Hugverkastofunni, en ekki er talin þörf á að binda slíkt fyrirkomulag í lögum. Þess í stað er gert ráð fyrir að ráðherra, sem fer með málefni hugverkaréttinda, setji nánari reglur um skráningu byggðarmerkja í reglugerð en í því sambandi má nefna að nú er í gildi reglugerð um skráningu byggðarmerkja, nr. 112/1999.

Um 8. gr.

Ákvæði 4. gr. a gildandi laga um lágmarksíbúafjölda sveitarfélags kom í sveitarstjórnarlög með breytingarlögum nr. 96/2021. Ákvæðið var m.a. liður í því að framfylgja ályktun Alþingis nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033, einkum 1. tölul. aðgerðaáætlunarinnar þar sem segir að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 250 frá sveitarstjórnarkosningum 2022 og 1.000 frá sveitarstjórnarkosningum 2026. Lögð er til ný fyrirsögn greinarinnar vegna nýrra ákvæða sem hafa það að markmiði að auka sjálfbærni sveitarfélaga.

Með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 96/2021 var gert ráð fyrir að ráðherra skyldi hafa frumkvæði að því að sameina sveitarfélög ef þau næðu ekki framangreindum íbúafjölda

en við þinglega meðferð frumvarpsins var fallið frá því að ráðherra skyldi hafa slíkt frumkvæði og eru ástæður þessa raktar í nefndarálit umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna laga nr. 96/2021 (378. mál á 151. löggjafarþingi).

Er því lagt til að kveðið sé á um það í 1. mgr. að sveitarstjórn sveitarfélags sem hefur færri íbúa en 1.000 beri að leitast við að ná markmiðum um aukna sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu til að annast lögbundin verkefni og er ákvæði 1.–4. mgr. 8. gr. samhljóða 1.–4. mgr. gildandi 4. gr. a.

Í 2. mgr. er kveðið á um að til þess að ná markmiðum um lágmarksíbúafjölda geti sveitarstjórn annaðhvort hafið formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 134. gr. eða látið vinna álit um stöðu sveitarfélagsins og sameiningarkosti þess. Í ákvæðinu eru gerðar ákveðnar lögbundnar kröfur til álits sveitarfélags um stöðu þess og sameiningarkosti. Í álitinu skal m.a. fjalla um fjárhagslega og félagslega þætti sveitarfélagsins, íbúaprún, þjónustu þess og aðrar samfélagslegar aðstæður.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja með auglýsingu leiðbeiningar um þau atriði sem fram þurfi að koma í álit sveitarfélags. Í gildi er auglýsing ráðherra um leiðbeiningar um álit um stöðu sveitarfélags skv. b-lið 2. mgr. 4. gr. a sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, nr. 777/2022. Tilgangur álitsins er að taka saman nægilegar upplýsingar fyrir sveitarstjórnarfulltrúa og íbúa sveitarfélagsins svo að ákvörðun þeirra byggist á fullnægjandi upplýsingum.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að álit skuli sent ráðherra til umsagnar og síðan kynnt íbúum sveitarfélagsins með fullnægjandi hætti ásamt umsögn ráðherra. Að því loknu skuli sveitarstjórn taka ákvörðun um hvort hefja eigi sameiningarviðræður á grundvelli 134. gr. og hafa um sameininguna tvær umræður. Með þessu er gert ráð fyrir að ráðherra hafi sérstakt eftirlitshlutverk vegna álitsins, m.a. að það sé unnið innan lögbundinna tímamarka og að í henni komi fram réttar upplýsingar og sjónarmið sem fram eiga að koma samkvæmt leiðbeiningum ráðherra. Að öðru leyti er ráðherra veitt töluvert svigrúm við gerð umsagnar sinnar og er jafnframt gert ráð fyrir því að ráðherra geti látið í ljós afstöðu sína um sjálfbærni sveitarfélagsins og getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum, telji hann ástæðu til. Auk þess er rétt að hafa í huga að ráðherra hefur á grundvelli 122. og 127. gr. frumvarpsins heimild til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélags sem ekki er í samræmi við sveitarstjórnarlög. Komi til þess að ráðherra telji að álit sveitarfélags uppfylli ekki á neinn hátt ákvæði þetta eða leiðbeiningar ráðherra hefur hann heimild til að taka slíkt mál til formlegrar umfjöllunar og eftir atvikum gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að vinna slíkt álit með fullnægjandi hætti. Með ákvæðinu er jafnframt lögð skylda á sveitarfélagið að kynna álit og umsögn ráðherra íbúum sveitarfélagsins.

Breytingar á ákvæðinu sem lagðar eru til í frumvarpi þessu felast í því að lagt er til að 5. mgr. 4. gr. a gildandi laga verði felld brott og í stað þess komi þrjár nýjar málsgreinar. Markmið breytinganna er að veita íbúum beinan rétt til að knýja á um sameiningarviðræður og síðan íbúakosningar um niðurstöðu þeirra.

Í 5. mgr. felst að ef 10% kosningarbærra íbúa sveitarfélags sem hefur færri en 1.000 íbúa safna undirskriftum um að sveitarfélag sameinist nágrannasveitarfélagi ber sveitarfélaginu sem á í hlut að óska eftir því við nágrannasveitarfélagið að fara í formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 134. gr. og ljúka því ferli sem fjallað er um í ákvæðinu, þ.m.t. að halda íbúakosningu um sameininguna skv. 144. gr.

Í 6. mgr. er kveðið á um að sveitarstjórn nágrannasveitarfélagsins beri að taka afstöðu til beiðninnar og ef henni er hafnað geta 10% kosningarbærra íbúa þess sveitarfélags safnað undirskriftum um að sveitarfélögin fari í sameiningarviðræður skv. 121. gr. Ef nægilegum fjölda undirskrifa er náð ber sveitarfélögunum þá að fara í slíkar viðræður sem enda með

íbúakosningu, sbr. 134. og 144. gr. Í ákvæðinu er tekið fram að um sé að ræða kosningarbæra íbúa samkvæmt kosningalögum, en kosningarréttur er ekki alveg sá sami í kosningalögum og í íbúakosningum sveitarfélaga. Er því mikilvægt að gera greinarmun þar á.

Í 7. mgr. er mælt fyrir um rétt íbúa í sveitarfélögum sem eru með yfir 1.000 íbúa við almennar sveitarstjórnarkosningar að fara fram á með undirskriftasöfnun að sveitarstjórn vinni álit skv. b-lið 2. mgr. og þá er mælt fyrir um að slíkri undirskriftasöfnun þurfi að vera lokið innan árs frá kosningum. Eftir að sveitarstjórn hefur unnið álitnið skulu sömu reglur gilda og hjá sveitarfélögum sem eru með færri íbúa en 1.000. Í því felst að 10% kosningarbærra íbúa sveitarfélagsins geta einnig farið fram á með undirskriftasöfnun að sveitarfélag hefji formlegar sameiningarviðræður skv. 134. gr.

Áréttað er að undirskriftasafnanir á grundvelli ákvæðisins skulu vera í samræmi við 121. gr. og reglugerð um undirskriftasafnanir vegna almennra atkvæðagreiðslna samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 155/2013, og þegar íbúar krefjast sameiningar við annað eða önnur sveitarfélög þarf að koma skýrt fram að hvaða sameiningarkosti undirskriftasöfnun beinist.

Um II. kafla.

Annar kafli frumvarpsins ber fyrirsögnina „Um sveitarstjórn“. Hér er að finna nokkur ákvæði sem lúta að skipan, hlutverki og verkaskiptingu sveitarstjórnarinnar. Kaflinn er að mestu óbreyttur frá II. kafla gildandi laga en orðalag ákvæða og skýringa hefur verið uppfært. Helstu breytingar snúa að 11. gr. gildandi laga þar sem lagðar eru til breytingar á málsmeðferð sveitarfélaga vegna fjölgunar eða fækkunar sveitarstjórnarfulltrúa.

Um 9. gr.

Greinin er samhljóða 8. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. er kveðið á um það 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 í 2. mgr. að starfsemi sveitarfélaga fari fram á einu stjórnsýslustigi leiði annað ekki með beinum hætti af lögum.

Í 3. mgr. kemur fram að sveitarstjórnin hafi ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal enn fremur 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 einnig sú 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 hvernig sveitarstjórn skal sinna þeirri skyldu sinni að fylgjast með stjórnsýslu sveitarfélagsins. Ljóst er að fjöldi mála kemur á borð sveitarstjórnar á fundum hennar. Sveitarstjórnarfulltrúar eiga rétt á að fá fyrir fundi gögn sem eru nægjanleg til að þeir geti tekið upplýsta afstöðu til þeirra málefna sem þar á að taka fyrir. Þá leiðir af frumvarpinu að öðru leyti að ýmsar mikilvægar ákvarðanir svo sem um fjárheimildir og setningu samþykktar um stjórn og fundarsköp getur aðeins sveitarstjórnin tekið. Við töku ákvarðana á fundum og undirbúning þeirra eiga einstakir sveitarstjórnarfulltrúar því gott færi á að öðlast innsýn í starfsemi sveitarfélagsins. Þá eiga sveitarstjórnarfulltrúar einnig víðtækan rétt til aðgangs að gögnum og upplýsingum um málefni sveitarfélagsins, sbr. 30. gr. 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 sveitarfélags. Í slíkum tilvikum þarf sveitarstjórnin

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. Þá er rétt er að geta þess að ráðuneytið gaf út leiðbeiningar og álit um hvað felst í eftirlitsskyldu sveitarstjórnar sem hægt er að horfa á til við túlkun á þessu ákvæði, sjá nánar leiðbeiningar og álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. SRN20040095 frá 18. ágúst 2021.

Í 5. mgr. kemur fram að sveitarstjórn geti ályktað um hvert það málefni sem hún telji að varði sveitarfélagið. Af þessu ákvæði leiðir að það er almennt ekki hlutverk sveitarstjórnarinnar að álykta um málefni sem ekki tengjast verkefnum sveitarfélagsins.

Um 10. gr.

Ákvæði þetta er að mestu leyti samhljóða 9. gr. gildandi laga. Í fyrsta lagi er kveðið á um skyldu sveitarstjórnar til að setja sér 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 kröfum skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

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

Í ákvæðinu er í öðru lagi kveðið á um að í samþykkt skuli fjallað um fundarsköp sveitarstjórnar og nefnda hennar. Samkvæmt ákvæðinu er það sveitarstjórn sem skal setja samþykkt um stjórn og fundarsköp 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. Það gerir ný sveitarstjórn telji hún tilefni til og lúta þá breytingar á samþykktum sömu málsmeðferð og þegar nýjar samþykktir eru staðfestar. Tekið er fram í ákvæðinu að samþykkt sveitarstjórnar um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp nefnist samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Er það heiti hennar notað annars staðar í ákvæðum frumvarps þessa.

Í ákvæðinu er lögð til sú breyting að afnema staðfestingarhlutverk ráðuneytis sveitarstjórnarmála gagnvart samþykktum sveitarfélaga. Í þess stað munu samþykktir sveitarfélaga og breytingar á þeim öðlast gildi við birtingu í Stjórnartíðindum sem einfaldar og flýttir fyrir málsmeðferð vegna þeirra. Samhliða þessari breytingu verði eftirlitshlutverk ráðherra styrkt. Lagt er til að heimildir hans til að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykktum sem ganga gegn lögum verði auknar, sbr. breytingar á gildandi 115. gr. laga sem gerðar eru með 130. gr. frumvarpsins. Þannig færast eftirlitshlutverk ráðherra úr því að staðfesta lögmæti samþykktar sveitarfélaga yfir í að hafa frumkvæðiseftirlit með samþykktum sveitarfélaga eftir að þær hafa verið settar. Þá ber ráðherra áfram að sinna leiðbeiningarhlutverki sínu gagnvart sveitarfélögum. Rétt er að áréttar að breytingin hefur ekki áhrif á málsmeðferð sveitarstjórna við setningu samþykktar um stjórn sveitarfélags eða breytingar á henni, svo sem skylduna til að halda tvær umræður um samþykktir í samræmi við 19. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. skal ráðherra semja fyrirmynd að samþykkt skv. 1. mgr. og birta hana í Stjórnartíðindum en reynslan sýnir að í fyrirmynd ráðherra felst nauðsynleg leiðbeining fyrir sveitarfélögin um framsetningu samþykktar. Í gildi er auglýsing ráðuneytisins um fyrirmynd að samþykkt um stjórn sveitarfélaga, nr. 1180/2021. Rétt er að taka fram að gerð er sú breyting

á ákvæðinu að felld er úr gildi sú regla að fyrirmynd ráðherra gildi þar til sveitarfélag hefur sett sér aðra þar sem öll sveitarfélög eru með staðfesta samþykkt.

Um 11. gr.

Ákvæði þetta er óbreytt frá 10. gr. gildandi laga og fjallar um stjórnsýsluleg heiti á þeim sem fara með framkvæmda- og ákvörðunarvald í sveitarfélögum. Í ákvæðinu er kveðið á um að yfirstjórn hvers sveitarfélags skuli nefnast sveitarstjórn en sveitarstjórnnum er heimilt að nota heitið hreppsnefnd eða bæjarstjórn styðjist slík málnotkun við hefð. Byggðarráð má á sama hátt nefna hreppsráð eða bæjarráð, framkvæmdastjóra má nefna bæjarstjóra eða sveitarstjóra og oddvita má nefna forseta bæjarstjórnar eða forseta sveitarstjórnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að Reykjavík sé höfuðborg Íslands auk þess sem nánar er kveðið á um stjórnsýsluleg heiti á þeim sem fara með framkvæmda- og ákvörðunarvald í Reykjavíkurborg.

Rétt er að áréttta að þrátt fyrir að sveitarfélög beiti mismunandi stjórnsýslulegum heitum á grundvelli ákvæðisins gilda sömu almennu reglur sveitarstjórnarlaga um störf og starfshætti allra sveitarfélaga landsins.

Um 12. gr.

Ákvæðið tekur mið af 11. gr. gildandi laga en þó er lagt til að því sé breytt að því leyti að lögfest verði skýr málsmeðferð sem sveitarstjórnnum ber að fylgja þegar teknar eru ákvarðanir um að breyta fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Ákvörðunin um fjölda fulltrúa verður áfram á forræði sveitarstjórnar innan þess fjölda sem kveðið er á um í greininni. Lagt er til að breytingin verði formgerð með breytingu á samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 10. gr. sem tryggir að ákvörðunin fari í gegnum gagnsætt ferli innan sveitarstjórnar sem verði aðgengilegt almenningi. Lagt er til að kveðið verði á um skýr tímamörk fyrir ákvarðanatökuna og skal breytingin taka gildi a.m.k. mánuði fyrir viðmiðunardag kjörskrár fyrir reglubundnar sveitarstjórnarkosningar. Árétttað er að ákvörðun sveitarstjórnar um að fækka kjörnum fulltrúum hefur ekki áhrif á umboð kjörinna fulltrúa.

Ekki er lögð til breyting fjölda fulltrúa í sveitarfélögum og vísast nánar um það í kafla 3.2.3.

Um 13. gr.

Fjallað er um hvernig ný sveitarstjórn tekur við stjórn sveitarfélags að loknum kosningum og er ákvæðið samhljóða 12. gr. gildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu tekur nýkjörin sveitarstjórn við umboði til að stjórna sveitarfélaginu 15 dögum eftir kjördag. Fram að þeim tíma hefur nýkjörin sveitarstjórn engar valdheimildir til að taka 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 á sínum fyrsta lögmæta fundi. Af þeirri ástæðu er kveðið á um það í ákvæðinu að fyrsta fund beri að halda eigi síðar en 15 dögum eftir að nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er fjallað um þá skyldu sveitarstjórnar að velja sér formann, öðru nafni oddvita, og eru 1.–5. mgr. samhljóða 13. gr. gildandi laga. Hvað varðar atkvæðavægi á fundi 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 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 fyrsta verk sveitarstjórnarinnar. Séu um það ákvæði í samþykktum sveitarfélagsins er heimilt að velja tvo varaoddvita.

Oddviti er formaður sveitarstjórnarinnar. Í samræmi við almennar reglur hefur hann með höndum stjórn sveitarstjórnarfundar. Þá er oddvita í vissum ákvæðum frumvarpsins ætlað sérstakt hlutverk. Í öðrum lögum kann enn fremur að vera sérstaklega kveðið á um hlutverk formanns stjórnsýslunefndar eða oddvita sveitarstjórnar ef því er að skipta. Ber þá 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 sveitarstjórnarfulltrúi. Það veltur hins vegar á ákvörðun sveitarstjórnarinnar hvaða hlutverk oddviti fær í framkvæmd, svo sem verði talsmaður sveitarstjórnar út á við eða vegna tiltekinnar stjórnsýslu sem fram fer á vegum sveitarfélagsins.

Í ákvæðinu eru lagðar til nákvæmari reglur um kjör oddvita og varaoddvita en er að finna í gildandi lögum. 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 í gildandi lögum, að þegar kosið er til annarra embætta og ekki er um listakosningu að ræða þá fari slík kosning eftir ákvæðum frumvarpsins um oddvitakjör. Á ákvæðið getur því reynt í fleiri tilvikum en þegar valinn er oddviti. Þá er gengið út frá því 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 meiri hluti sveitarstjórnar ákveðið að efna á ný til oddvitakjörs í sveitarstjórn. Enn fremur 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, þ.e. heimild sveitarstjórnar til að skipta um oddvita á miðju kjörtímabili og þá jafnvel oft en einu sinni, er ekki sjálfsagt. Annars staðar á Norðurlöndum virðist þessari tilhögun 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 sveitarstjórnnum að þörf virðist vera á að tryggja betur en nú er stöðugleika í sveitarstjórnnum. Því kynni að koma til skoðunar að festa kjörtíma oddvita og eftir atvikum nefnda sveitarfélaga og binda hann við kjörtímabilið í heild sinni. Hlutverk sveitarstjórnarfulltrúa 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 að einstakar kosningar, svo sem um oddvita eða nefndir, yrðu 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 meiri hluta þeirra sem sæti eiga í sveitarstjórn. Séu ekki allir sveitarstjórnarfulltrúar mættir til fundarins þarf samt sem áður meiri hluta 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 meiri hluta mættra fundarmanna enda sé mættur nægilegur fjöldi fulltrúa og að rétt hafi verið boðað til fundar þannig að nefnd sé

ályktunarhæf. Í þessu felst undantekning frá umræddri meginreglu. Verði umræddum meiri hluta ekki náð við fyrstu umferð, svo sem vegna þess að tiltekinn hluti sveitarstjórnarfulltrúa situr hjá við kosninguna, skal kjósa að nýju. Telst þá sá kjörinn oddviti sem fær meiri hluta 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 þótt hann fái ekki helming atkvæða. Verði atkvæði jöfn ræður hlutkesti. Segja má að umferð númer tvö við oddvitakjörið sem lýst er hér að framan feli í sér nýmæli frá gildandi lögum, verði hún lögfest. Rétt þykir hins vegar að lögfesta þá reglu í stað þess að fara á þessum tímapunkti 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 leiðir 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.

Lagt er til að 6. mgr. gildandi ákvæðis verði felld brott. Hún kveður á um skyldu sveitarfélaga til að upplýsa ráðuneytið um stöður oddvita og varaoddvita en ekki er lengur talin sérstök þörf á því.

Af nýrri 6. mgr. frumvarpsgreinarinnar, sem er samhljóða gildandi 7. mgr. 13. gr., 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 varaoddvitaembættanna að nýju með hlutfallskosningu, væri ekki sátt um annað fyrirkomulag í sveitarstjórninni. Lögd er til sú breyting á 7. mgr. gildandi ákvæðis að kveðið er skýrar á um málsmeðferð við framlagningu vantrauststillögu á oddvita eða varaoddvita. Breytingin felur í sér að fundarstjórn færist tímabundið frá oddvita og varaoddvita til þess fulltrúa sem hefur lengstu setu að baki eða til aldursforseta ef lögd er fram vantrauststillaga á þá. Gert er ráð fyrir að hugtakið „vantrauststillaga“ verði túlkað með rúmum hætti og horft verði til eðlis og markmiðs tillögu fremur en formlegs heitis hennar. Þannig er gert ráð fyrir að tillaga um kosningu nýs oddvita eða varaoddvita teljist í reynd fela í sér vantraust í skilningi ákvæðisins.

Í 7. mgr., sem er nýmæli, er tekið á því með skýrum hætti hver stýrir fundi sveitarstjórnar þegar bæði formaður og varaformaður eru forfallaðir. Sú leið sem lögd er til til að bregðast við forföllum oddvita og varaoddvita á sér hliðstæðu í 1. mgr. 15. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, þar sem mælt er fyrir um hvernig skuli aðhafast þegar formaður og varaformaður fastanefndar Alþingis forfallast. Ef oddviti eða varaoddviti forfallast varanlega er þó gert ráð fyrir að sveitarstjórn kjósi að nýju í viðkomandi embætti.

Um III. kafla.

Í III. kafla er að finna almenn ákvæði um fundi sveitarstjórna. Nauðsynlegt er að í sveitarstjórnarlögum sé kveðið á um lágmarksreglur um fundarsköp m.a. til að tryggja rétt einstakra sveitarstjórnarfulltrúa til að geta með fullnægjandi hætti sinnt því starfi sem þeir eru kjörnir til. Engu að síður er gert ráð fyrir að mikilvæg atriði um fundastarfsemi sveitarstjórna, svo sem um ræðutíma, ráðist af ákvæðum í samþykktum um stjórn sveitarfélags, sbr. 10. gr. Kaflinn er að mestu óbreyttur frá III. kafla gildandi laga en helstu breytingar eru raktar í skýringum við hvert ákvæði.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skyldu sveitarstjórna til að halda fundi. Eins og leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttar og 17. gr. gildandi laga og 18. gr. frumvarpsins er sveitarstjórn ekki ályktunarhæf nema á fundi. Þá er það einnig meginregla, sbr. 16. gr. gildandi laga og 17. gr. frumvarpsins, að halda fundi sveitarstjórna fyrir opnum dyrum.

Með hliðsjón af þeim mikilvægu réttindum og skyldum kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa 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 um í sveitarstjórnarlögum að sveitarstjórnir skuli halda reglulega fundi á þeim tíma og stað sem ákveðinn er fyrir fram.

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 fyrir fram um hina reglulegu fundi og því hvort í henni sé gert ráð fyrir svigrúmi um þetta atriði. Í ákvæðinu segir að fundir séu haldnir á þeim stað og tíma sem ákveðinn er fyrir fram eða mælt er fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ákvæðið girðir ekki fyrir að í samþykkt um stjórn sveitarfélags sé mælt fyrir um ákveðið svigrúm að þessu leyti þótt einnig sé mikilvægt að fundartími og staður sé fyrirframákveðinn með það að markmiði að fundir séu reglulegir. Ef sveitarstjórn orðar á hinn bóginn ákvörðun sína eða ákvæði samþykktar um fundartíma og fundarstað með ófrávikjanlegum hætti verður vart frá því víkið nema á grundvelli mjög sérstakra aðstæðna sem jafna má til neyðarástands.

Lögð er til sú breyting í 1. mgr. að lögfest verði sú meginregla að vettvangur funda sveitarstjórnar skuli vera innan landfræðilegra marka sveitarfélagsins eins og framkvæmdin er nú þegar í reynd. Í þessu felst að ályktunarhæfa fundi sveitarstjórnar ber að halda innan staðarmarka sveitarfélags auk þess sem sama regla mun þá gilda um fundi fastanefnda sveitarfélaga, sbr. 46. gr. gildandi laga og 53. gr. frumvarpsins. Þó er gerð sú undantekning að heimilt verði að halda fundi utan staðarmarka ef óviðráðanlegar aðstæður gera fundahald innan sveitarfélags ómögulegt. Það eru ýmis rök fyrir því að kveðið verði skýrt á um það í sveitarstjórnarlögum að fundir sveitarstjórna skuli vera innan staðarmarka sveitarfélaga. Undirstaða sveitarfélaga er tengingin milli íbúa og kjörinna fulltrúa og með því að halda fundi innan staðarmarka sveitarfélagsins eiga íbúar auðveldara með að sækja opna fundi, fylgjast með umræðum og veita lýðræðislegt aðhald. Þá eru sveitarstjórnarfundir grundvöllur ákvarðanatöku sveitarfélagsins og hafa að einhverju leyti táknað merkingu.

Með því að lögfesta framangreinda reglu er einnig komið í veg fyrir hugsanlegan ágreining um lögmæti funda sem haldnir eru utan staðarmarka sveitarfélaga og breytingin tryggir einnig samræmda starfshætti allra sveitarfélaga á landinu að þessu leyti.

Í 2. mgr., sem er samhljóða 2. málsl. 1. mgr. 14. gr. laganna, 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. gildandi laga og 16. gr. frumvarpsins skal tryggt að fundur sé boðaður eigi síðar en innan tveggja sólarhringa.

Í 3. mgr. sem er óbreytt frá gildandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. er jafnframt að finna sérstaka heimild þess efnis að sveitarstjórn geti fellt niður reglulegan fund sinn, enda sé tillaga um slíkt samþykkt mótatkvæðalaust á næsta fundi sveitarstjórnar á undan. Með þessu er enn frekar tryggt nauðsynlegt svigrúm um fundastarfsemina, án þess að haggð sé þeirri mikilvægu reglu

að fundir fari reglulega fram. Rétt er að taka fram að í þessu felst að sveitarfélag getur kveðið á um hlé á fundum sínum yfir ákveðinn tíma sumarsins í samþykktum um stjórn sveitarfélags.

Í ákvæðinu kemur ekki fram hversu oft á ári skuli halda sveitarstjórnarfundi og 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 oft.

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

Um 16. gr.

Í greininni er fjallað um boðun sveitarstjórnarfunda en mælt er fyrir um slíka boðun í 15. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Í gildandi ákvæði eru þrjár málsgreinar en efninu hefur verið skipt upp í fimm málsgreinar til að auka skýrleika þess.

Þar sem um grundvallaratriði að ræða fyrir þá einstaklinga sem kjörnir eru til setu í sveitarstjórn þykir rétt að hafa um þetta atriði sérstakt ákvæði í frumvarpinu. 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 sveitarstjórnarfulltrúum berist tímanlega fyrir fund þau gögn sem nauðsynleg eru til að þeir geti í reynd fullnægt skyldum sem á þeim hvíla. Lagðar eru til breytingar á ákvæðinu og uppbyggingu þess eins og nánar verður hér gerð grein fyrir.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að framkvæmdastjóri eða oddviti, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, boði fundi og skal fundarboð berast sveitarstjórnarfulltrúum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund. Þessi regla er óbreytt frá gildandi lögum en lagt er til að hún verði sérstök málsgrein. Rétt er að nefna að í frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum var lagt til að almennur boðunarfrestur yrði þrír sólarhringar en í umsögnum sem bárust Alþingi á þeim tíma við frumvarpið var tillagan gagnrýnd. Bent var á að tveir sólarhringar hafi reynst hæfilegur fyrirvari, að lengri fyrirvari kynni skapa óvissu um fundi annarra nefnda og ráða sveitarfélags. Lengri fyrirvari bæti ekki undirbúning sveitarstjórnarfunda heldur skapi þvert á móti hættu á að málum verði bætt á dagskrá funda með afbrigðum og tækifæri sveitarstjórnarfulltrúa til þess að kynna sér dagskrá og meðfylgjandi gögn muni þannig skerðast frá því sem nú er. Var því fallið frá þriggja sólarhringa boðunarfrestinum og lagt til að hann væri tveir sólarhringar.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum var jafnframt lögfest það nýmæli að fundarboð vegna aukafunda skuli berast sveitarstjórnarfulltrúum svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en sólarhring fyrir fund. Í 2. mgr. er lagt til að þeirri reglu verði breytt með þeim hætti að nú verði mælt fyrir um að sólarhringsboðunarfrestur vegna aukafundar sveitarstjórnar verði einungis heimill ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt. Talið er nauðsynlegt að takmarka heimild sveitar-

stjórna til að boða fundi með sólarhringsfyrirvara því annars er hætt á að slíkt verði meginregla frekar en undantekning. Er því lagt til að sólarhringsboðunarfrestur sé eingöngu heimilt ef annað af tveimur skilyrðum er uppfyllt.

Fyrra skilyrðið snýr að því að heimilt sé að afgreiða mál með sólarhringsboðunarfresti ef þau teljast ekki vera viðamikil. Við mat á því hvort mál teljist viðamikið skal höfuðáhersla lögð á hvort eðli þess og umfang gefi sveitarstjórnarfulltrúum raunhæft svigrúm til að kynna sér gögn og undirbúa sig fyrir fund með fullnægjandi hætti. Við matið er m.a. hægt að horfa til umfangs og fjölda mála og skjala, hvort gögn séu tæknilegs eða fræðilegs eðlis, svo sem lögfræðiálit, fjárhagslegar greiningar eða verkfræðiskýrslur, hvort nauðsynlegt sé fyrir fulltrúa að afla upplýsinga eða þekkingar utan þeirra gagna sem fylgja fundarboði, hvort málið eða gögn málsins hafi áður verið til umfjöllunar í sveitarstjórn eða hvort um nýmæli sé að ræða í stjórnsýslu sveitarfélagsins. Ef taka á afdrifaríkar ákvarðanir, svo sem um verulegar fjárhagslegar skuldbindingar, sölu eigna eða meiri háttar breytingar á þjónustu, skal ávallt viðhafa tveggja sólarhringa boðunarfrest.

Síðara skilyrðið snýr að því að sveitarstjórn geti afgreitt mál, þótt það sé viðamikið, ef allir sveitarstjórnarfulltrúar eru því samþykki að afgreiða mál með slíkum hætti. Í því felst að fundarmenn taka fyrst til afgreiðslu hvort mál geti verið afgreitt þrátt fyrir styttri boðunartíma en tvo sólarhringa. Hafi slík tillaga verið samþykkt getur málið verið afgreitt í ágreiningi. Þá er rétt að hafa í huga að hjáseta er ekki nægileg til að koma í veg fyrir að málið verði tekið til afgreiðslu, heldur þarf að koma fram atkvæði gegn tillögu um afgreiðslu málsins.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að nánari fyrirmæli um boðun funda sé unnt að setja í samþykkt um stjórn sveitarfélags, þ.m.t. hvenær fundarboð telst hafa verið sent með sannanlegum hætti. Slík fyrirmæli geta m.a. falið í sér ákvæði um það hvort og þá með hvaða hætti heimilt sé að boða fundi og senda út fundargögn rafrænt. Þá getur nánar verið mælt fyrir um þau gögn sem skulu fylgja fundarboði og um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til aðstoðar og upplýsinga frá starfsmönnum sveitarfélagsins vegna þeirra mála sem eru á dagskrá fundar, Mikilvægt er að slíkar reglur séu skýrar, séu þær á annað borð settar, og fullnægi kröfum sem gera verður um öryggi fundarboðunar og öryggi þeirra gagna sem send eru með þessum hætti. Lögð er til sú breyting á orðalagi ákvæðisins að áréttuð verði heimild sveitarfélaga til að skilgreina nánar hvað telst sannanleg fundarboðun. Með þessu geta sveitarfélög t.d. kveðið á um í samþykkt hvort tölvupóstur til nefndarfulltrúa eða skráning í fundagátt uppfylli skilyrði ákvæðisins.

Í 4. mgr., sem er að mestu óbreytt, er mælt fyrir um að fundarboði skuli fylgja tillaga að dagskrá fundarins og þau gögn sem eru nauðsynleg til að sveitarstjórnarfulltrúi geti tekið upplýsta afstöðu til mála sem þar eru tilgreind. Mat um það hvaða gögn teljast nauðsynleg svo sveitarstjórnarfulltrúar 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 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. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, verður í þessu sambandi að líta til rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. 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. stjórnsýslulaga byggist á. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins um aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum leiði til þess að hægt sé að gera minni kröfur til þess að einstökum sveitarstjórnarfulltrúum séu send gögn fyrir fundi í sveitarstjórn. Á hinn bóginn kann að vera að einstakir sveitarstjórnarfulltrúar nýti sér rétt samkvæmt því ákvæði til að undirbúa sig enn betur fyrir umræður og ákvarðanatöku vegna einstakra mála sem koma til

kasta sveitarstjórnarinnar. Þá er rétt að taka fram að gera verður ráð fyrir að sveitarstjórnarfulltrúum sé heimilt þrátt fyrir að það sé ekki sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að bera gögn sem þeim berast fyrir fundi undir utanaðkomandi til aðstoðar standi þagnarskyldureglur því ekki í vegi.

Í 5. mgr. 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 17. gr. frumvarpsins og 16. gr. gildandi laga um að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum. Rétt þykir að hafa þessa auglýsingaskyldu lögfesta en í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum er rakið að við framkvæmd eldri sveitarstjórnarlaga hafi komið upp fjölmörg álitamál um það hvenær sveitarstjórn teldist hafa fullnægt skilyrðum laga um auglýsingu á sveitarstjórnarfundum. Af þeim sökum var 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 sveitarstjórn 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, svo sem um það hversu löngu fyrir fund væri nauðsynlegt að auglýsa hann og hvernig. Reynslan af framkvæmd þessa ákvæðis er í grundvallaratriðum góð og er því ekki þörf á efnislegri breytingu að þessu leyti.

Um 17. gr.

Í greininni er að finna þá mikilvægu reglu að fundir sveitarstjórna skuli haldnir fyrir opnum dyrum og er ákvæðið samhljóða 16. gr. í gildandi lögum. Sveitarstjórn geti þó ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna efnis máls. Hefur það í reynd lengi verið grundvallarregla íslensks sveitarstjórnarréttar að fundir sveitarstjórna séu haldnir fyrir opnum dyrum þannig að almenningur geti haft aðgang að þeim. (Sjá nánar 16. gr. eldri laga nr. 45/1998, sbr. einnig áður 3. mgr. 48. gr. laga nr. 8/1986, 25. gr. laga nr. 58/1961, 6. gr. laga nr. 109/1949, 1. mgr. 10. gr. laga nr. 12/1927 og 11. gr. tilskipunar frá 1872.) Er það enn fremur í samræmi við hefðir annarra Norðurlandabjórna og lýðræðishefðir fjölda annarra ríkja.

Samkvæmt 1. mgr. 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 sérлага. Sérstaklega gæti verið um að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar, upplýsingar sem varða öryggi ríkisins eða almennings eða aðra mikilvæga almannahagsmuni eða sérstaklega viðkvæm atvinnu- og viðskiptaleyndarmál einkaaðila. Einnig verður að ganga út frá því að sveitarstjórn geti í ákveðnum tilvikum 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, þótt sveitarstjórn væri það ekki skylt. Í ljósi meginreglunnar um opna fundi sveitarstjórnar er á hinn bóginn ljóst að fundi á ekki að loka nema brýnar og réttmætar ástæður séu til. Ef eðli máls er með þeim hætti að ljóst er að ekkert af þeim upplýsingum sem fram kemur undir meðferð þess eða við umræður í sveitarstjórn er þess eðlis að mikilvægir hagsmunir eða skýrar lagareglur leiði til þess að upplýsingum beri að halda

leyndum, til skemmri eða lengri tíma, verður ekki talið að heimilt sé að beita umræddri reglu um lokun fundar.

Þá ber að hafa í huga að þótt sú skoðun virðist nokkuð útbreidd meðal íslenskra sveitarstjórnarfulltrúa að þeir séu almennt bundnir trúnaði um þær umræður sem fram fara á lokuðum sveitarstjórnarfundum þá verður fremur að telja að þar sé um að ræða siðferðileg viðmið um samstarf sveitarstjórnarfulltrúa 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 þar eru upp talin. Ákvörðun stjórnvalds, eins og sveitarstjórnar, um að loka fundi leiðir ekki sjálfkrafa til takmörkunar á tjáningarfrelsi. Af þessu leiðir að séu þær upplýsingar sem fram koma á lokuðum fundum í sveitarstjórn ekki með beinum hætti háðar trúnaði verður ekki talið að sveitarstjórnarfulltrúa sé utan fundar óheimilt að tjá sig um þau atriði sem þar komu fram.

Lagt er til að tvö ákvæði, sem lögfest voru með gildandi sveitarstjórnarlögum, haldist óbreytt. Það fyrra felur í sér frávík frá þeirri hefðbundnu reglu að tillaga um að loka fundi skuli ávallt afgreidd án umræðu. Til skýringar og einföldunar var lagt til í frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum að mælt yrði fyrir um í ákvæðinu að annaðhvort sveitarstjórnin sjálf eða oddviti geti ákveðið að tillaga um lokun fundar skuli rædd fyrir luktum dyrum. Þessi tilhögun byggðist á því sjónarmiði að sveitarstjórn væri veitt rýmra tækifæri til að meta eðli þeirra upplýsinga sem um ræðir og taka ákvörðun um fundarlokun á vel upplýstum grundvelli. Þannig væri tryggt að trúnaðarupplýsingar komi ekki fram í umræðum á opnum fundum áður en ákvörðun um lokun er tekin, auk þess sem sveitarstjórn getur hvenær sem er opnað fundinn að nýju ef í ljós kemur við hina efnislegu umræðu að fundarlokun sé óþörf.

Síðari ákvæðið snýr að viðveru starfsmanna sveitarfélaga á lokuðum fundum. Þótt almenn regla sveitarstjórnarréttar kveði á um að öðrum en kjörnum fulltrúum sé óheimilt að sitja fundi sem þátttakendur, þá hefur lengi viðgengist ákveðið frávík frá þeirri framkvæmd sem fólst í því að leyfa starfsmönnum að sitja fundi sveitarstjórnar ef slíkt teldist hentugt og var áréttað í greinargerð gildandi sveitarstjórnarlaga að ekki væri ætlunin að banna slíkt fyrirkomulag með beinum hætti. Þær almennu leiðbeiningarreglur megi þó orða þannig að til að tryggja lögmæti fundar þurfi sveitarstjórn að gæta þess að aðrir en sveitarstjórnarfulltrúar sjálfir séu ekki þátttakendur í fundi þegar ákvarðanir eru teknar, eða þá að þeir hafi slík áhrif á meðferð máls að þátttaka þeirra sé í reynd til þess fallin að raska lýðræðislegu umboði þeirra sem kjörnir eru til þess að fara með stjórn sveitarfélagsins.

Þegar meðferð máls er færð fyrir luktar dyr vaknar hins vegar sú spurning hvort og þá að hvaða marki slík málsmeðferð útiloki það að sveitarstjórn veiti starfsmönnum sveitarfélags leyfi til að fylgjast með honum. Var því lögð til sú regla, sem nú er að finna 2. mgr. 16. gr. gildandi laga, að sveitarstjórn sé heimilt að leyfa starfsmönnum sveitarfélagsins að vera viðstaddir fund, þ.e. að fylgjast með honum, þrátt fyrir lokun fundarins. Er lagt til að þessi heimild verði óbreytt.

Um 18. gr.

Í greininni er að finna fyrirmæli um ályktunarhæfi sveitarstjórnar og afgreiðslur hennar og er 1. og 2. mgr. ákvæðisins samhljóða 1. og 2. mgr. 17. gr. gildandi laga. Segir þar að sveitarstjórn geti enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarfulltrúa sé viðstaddur fund. Sambærilegt ákvæði er jafnframt 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 byggist eðli

málsins samkvæmt á þeirri forsendu að viðkomandi fundur sé að öðru leyti lögmætur. Þá er skýrt kveðið á um það að sveitarstjórnarfulltrúar þurfi að vera viðstaddur fundinn til þess að nefndin sé ályktunarhæf. Ákveðin undantekning er þó gerð frá þeirri grundvallarreglu í 3. mgr., eins og nánar er vikið að hér að aftan.

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

Í 2. mgr. 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 meiri hluti þeirra sem taka afstöðu greiði henni samþykki sitt. Í 2. málsl. ákvæðisins kemur fram að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu. Hefur þetta ákvæði verið skýrt svo að í því felist árétting þess að velji sveitarstjórnarfulltrúi 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 níu 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. Hjásetuatkvæðin eru þannig hlutlaus að formi til en hafa þó í reynd mikil áhrif um niðurstöðu málsins. Í 3. málsl. 2. mgr. er tekið fram, eins og þegar leiðir af 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr., að ef jafn mörg atkvæði eru með og á móti máli þá fellur það. Í niðurlagi ákvæðisins er á hinn bóginn tekið fram að séu atkvæði jöfn við kosningar þá ráði hlutkesti. Þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa að þessu leyti. Rétt er að vekja athygli á því að af þessu leiðir að sá sem situr hjá getur í reynd talist hafa lagt lóð á vogarskálar með tiltekinni niðurstöðu í máli. Það getur leitt til þess að hann teljist bera ábyrgð á þeirri ákvörðun sem tekin var ásamt þeim sem greiddu tillögu atkvæði eða gegn henni þegar svo ber undir.

Í 3. og 4. mgr. er mælt fyrir um þær reglur sem gilda um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga. Slíkar reglur voru fyrst lögfestar með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 en með lögum nr. 96/2021 var þeim breytt. Reglurnar mæltu áður fyrir um það skilyrði að sveitarfélögum væri eingöngu heimilt að nýta fjarfundarbúnað ef fjarlægðir frá fundarstað væru miklar eða erfiðar samgöngur valdi því að fundarmaður eigi torvelt með að mæta á fund t.d. vegna veðurs. Með lagabreytingunni árið 2021 voru skilyrðin afnumin og sveitarstjórn heimilað að kveða á um í samþykktum sínum að sveitarstjórnarfulltrúi og nefndarfulltrúi geti almennt setið fund með fjarfundarbúnaði ef viðkomandi er staddur innan sveitarfélags eða á ferðum innan lands á vegum sveitarfélagsins. Ef fundarmaður væri hins vegar staddur utan sveitarfélagsins, nema hann sé innan lands á vegum sveitarfélagsins, bæri að kalla til vara-fulltrúa. Breytingin var hluti af frumvarpi sem hafði þann tilgang að liðka fyrir um sameiningar sveitarfélaga en ljóst er að með fækkun sveitarfélaga kunna mörg sveitarfélög að ná yfir víðáttumikið svæði og var talið rétt að bregðast við því með því að víkka skilyrðin fyrir notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar. Í ljósi tækniframfara á þessu sviði var jafnframt lögð til sú breyting með lögum nr. 96/2021 að gerðar voru ítarlegri kröfur til þeirra funda þar sem fjarfundarbúnaður er notaður. Í ákvæðinu er því nú mælt fyrir um að gera þurfi ráðstafanir til að tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til að taka þátt í fundi og í atkvæðagreiðslu, tryggja óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram og að tryggja öryggi samskipta milli fundarmanna, t.d. þannig að óviðkomandi geti ekki fylgst með umræðum um

trúnaðarmál. Um var að ræða skilyrði sem voru að mestu leyti að finna í leiðbeiningum ráðuneytisins um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórna, nr. 1140/2013, sem voru undanfari núgildandi leiðbeininga nr. 1182/2021, en tilgangurinn með lögfestingu skilyrðanna með lögum nr. 96/2021 var að leggja til skýrari viðmið vegna notkunar fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórna. Skv. 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins er áfram lagt til að ráðherra skuli gefa út leiðbeiningar um nánari viðmið um notkun fjarfundarbúnaðar með auglýsingu og í gildi er slík auglýsing nr. 1182/2021.

Sú breyting sem lögð er til í frumvarpi þessu er að rýmkaðar verði heimildir sveitarfélaga til að leyfa nefndarfulltrúum að taka þátt í fundum með fjarfundarbúnaði en með því er komið til móts við ábendingar þess efnis, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, að gildandi ákvæði sé of þröngt. Sérstaklega hefur verið bent á að rétt væri að veita rýmra svigrúm fyrir þátttöku nefndarfulltrúa sem dveljast erlendis á vegum sveitarfélags, svo og ungs fólks í nefndum og ráðum sveitarfélaga sem hefur aðsetur annar staðar en í viðkomandi sveitarfélagi vegna náms.

Annars vegar er lagt til að ákvæðið verði rýmkað á almennum grunni þannig að ekki verði gerð krafa um að sveitarstjórnarfulltrúar séu innan lands í erindagjörðum á vegum sveitarfélagsins. Með breytingunni á ákvæðinu geta sveitarstjórnarfulltrúar því verið erlendis og tekið þátt í fundum sveitarfélagsins, en þó verður áfram gerð sú krafa að þeir séu í erindagjörðum á vegum sveitarfélagsins.

Hins vegar er lagt til að sveitarfélögum sé heimilt að ákveða að þeir sem hafa skráðan dvalarstað utan lögheimilis á grundvelli laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, geti tekið þátt í fundum nefnda og ráða sveitarfélagsins með fjarfundarbúnaði. Það á þó eingöngu við um nefndarfulltrúa sem taka þátt í fundum fastanefnda, sbr. 53. gr. frumvarpsins, en ekki er talin ástæða til að víkka sambærilegar heimildir varðandi fjarfundarþátttöku sveitarstjórnarfulltrúa á fundum sveitarstjórna. Samkvæmt lögum um lögheimili og aðsetur á á skráður dvalarstaður utan lögheimilis við um einstaklinga sem hafa skráð aðsetur innan lands, svo sem vegna náms eða veikinda, saknæmrar háttsemi, óviðráðanlegra atvika á borð við náttúruhamfarir, eða bruna, hafa skráð aðsetur í atvinnuhúsnæði eða skráð aðsetur erlendis vegna náms, vinnu við sendiráð eða veikinda.

Um 19. gr.

Tilgangur þessa ákvæðis er fyrst og fremst sá að stuðla að vönduðum vinnubrögðum við breytingu á almennum stjórnvaldsfyrirmælum sveitarstjórna og við töku annarra almennra og veigamikilla ákvarðana. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 18. gr. gildandi laga en gerðar eru orðalagsbreytingar á ákvæðinu í ljósi þess að með frumvarpinu er fellt niður staðfestingarhlutverk ráðherra gagnvart samþykktum og samvinnusamningum sveitarfélaga. Áhersla er lögð á að þetta dragi ekki úr kröfum til undirbúnings og málsmeðferðar af hálfu sveitarstjórna vegna samþykktu og samvinnusamninga sveitarfélaga. Til að tryggja áfram vandaða málsmeðferð er krafan um tvær umræður sveitarstjórnar um slíkar ákvarðanir nú færð inn í ákvæðið sjálft með þeirri breytingu sem hér er lögð til.

Um 20. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um hlutverk oddvita sem formanns sveitarstjórnarinnar. Samhljóða ákvæði er í 19. gr. gildandi laga, sbr. 22. gr. eldri sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og 53. gr. 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 stjórn sveitarfélags.

Í 2. mgr. kemur fram að ráðherra skuli með auglýsingu setja leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um staðfestingu fundargerða og skráningu og meðferð rafrænna fundargerða og í gildi er slík auglýsing nr. 1181/2021. Hér ber einnig að hafa í huga almennar reglur sem gilda um varðveislu fundargerða, skil á þeim til héraðsskjalasafna eða Þjóðskjalasafns, heimildir til að birta fundargerðir o.fl.

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, svo sem 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 eða beinar tilvísanir til gagna sem geyma slík rök.

Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að ráðherra setji með auglýsingu leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar eins og rakið er í skýringum við 18. gr. en ljóst er að áfram verður nauðsynlegt að fjalla um staðfestingu fundargerða þegar fjarfundarbúnaður er nýttur, um þann hámarksfulltrúafjölda sem má taka þátt í fundi með aðstoð slíks búnaðar, afleiðingar þess ef fjarfundarbúnaður bregst á fundi o.fl.

Rétt er að taka fram að við þinglega meðferð gildandi sveitarstjórnarlaga kom til umræðu hjá samgöngunefnd sem hafði frumvarpið til meðferðar hvert gildi slíkrar auglýsingar ætti að vera. Í nefndaráli er rakið að nefndin taldi að þegar leggja eigi skyldur á sveitarstjórnir beri löggjafanum undir slíkum kringumstæðum að taka mið af því svigrúmi sem stjórnarskráin veitir honum til athafna. Þá beri einnig að horfa til þeirra sjónarmiða sem liggja að baki þeim grundvallarreglum sem gilt hafa um sveitarstjórnarstigið. Þannig verði ekki hjá því litið að í umræddu frumvarpi komi fram sú meginregla að sveitarstjórnir séu sjálfstæð stjórnvöld byggð á lýðræðislegum grunni sem beri ábyrgð á framkvæmd eigin verkefna. Þessi lýðræðislegi grundvöllur feli í sér að gert sé ráð fyrir pólitísku svigrúmi til töku ákvarðana þar sem gætt verði hagsmuna sveitarfélags og íbúa þess. Á móti vegi pólitísk ábyrgð sveitarstjórnarfulltrúa reynist ákvarðanir þeirra rangar. Af þeim sökum var það álit nefndarinnar að ekki eigi að takmarka frelsi sveitarstjórna um tilhögun fundargerða meira en svo að settar séu fram leiðbeiningar með auglýsingu. Er hugsunin sú að slíkar leiðbeiningar skapi íbúum möguleika á að veita sveitarstjórnnum aðhald á sama tíma og eðlilegt svigrúm til sjálfstjórnar er tryggt.

Um 21. gr.

Í greininni er fjallað um sérstakt hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og annarra sem starfa við stjórnsýslu sveitarfélaga. Efnislega er ákvæðið í samræmi við þá hæfisreglu sem fram kemur í 20. gr. gildandi laga en lögð er til breyting á uppbyggingu ákvæðisins auk þess sem lagt er til að þær reglur sem mæla fyrir um málsmeðferð við töku ákvörðunar um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa verði færðar í sérstakt ákvæði, sjá 22. gr. og skýringar við hana. Þó er ekki stefnt að efnislegum breytingum á gildandi lögum með tillögu þessari um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa.

Við framkvæmd sveitarstjórnarmála reynir iðulega mikið á reglur um sérstakt hæfi. Þess sér glögg merki í eftirlitsframkvæmd ráðuneytisins. Ástæður þess eru vafalaust nokkrar. Í fyrsta lagi er nánd sveitarstjórnarfulltrúa og íbúa sveitarfélagsins almennt mikil, ekki síst í fámennum sveitarfélögum. Hagsmunaaðrekstrar eru því oft og tíðum líklegri til að verða við framkvæmd sveitarstjórnarmála en annarrar stjórnsýslu.

Við lögfestingu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 var gerð sú breyting að kveðið var á um með skýrum hætti að við meðferð mála sem lokið verður, eða til greina kemur að ljúka með stjórnvaldsákvörðun, gilda ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, að meginstefnu um sérstakt hæfi sveitarstjórnarfulltrúa, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélags. Gildir þetta að því leyti sem annað leiðir ekki af sveitarstjórnarlögum sjálfum. Þetta á m.a. við um viðbrögð við hæfi, ákvarðanatöku um það hvort starfsmaður sé vanhæfur o.s.frv., sé ekki annað tekið fram í frumvarpi þessu.

Rétt er að taka fram að vegna fámennis sumra sveitarfélaga var á því byggt að ekki skuli gilda jafn strangur mælikvarði um vanhæfi vegna skyldleika og annarra vensla eins og stjórnsýslulögin kveða á um. Í 1. mgr. er lagt að sama regla gildi áfram og er í 1. og 2. málsl. 1. mgr. 20. gr. gildandi laga en lagt er þó til að kveðið verði á um vensl aðila, sem valda vanhæfi, í sérstökum staflidum til að auka skýrleika ákvæðisins. Samkvæmt ákvæðinu verður sveitarstjórnarfulltrúi, starfsmaður eða nefndarfulltrúi vanhæfur ef hann er skyldur eða mægður aðila í beinan legg, eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Ákvæði 3. gr. stjórnsýslulaga gerir ráð fyrir að vensl að öðrum lið til hliðar valdi vanhæfi. Eftir sem áður kann þó að vera að sveitarstjórnarfulltrúi verði vanhæfur í máli skyldmennis síns, þótt fjarskyldara sé, enda sé það þá sérstaklega tengt honum fyrir náinn vinskapi 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 reglu sem nú er mælt fyrir um í síðasta málslíð 1. mgr. 20. gr. gildandi laga, en með reglunni er gerð ákveðin undantekning frá reglu stjórnsýslulaganna um undirmannavanhæfi. Í nefndarálini samgöngunefndar sem hafði frumvarp að gildandi sveitarstjórnarlögum til þinglegrar meðferðar var þessi regla tekin til sérstakar skoðunar. Nefndin benti á að undantekningin sem mælt er fyrir um í ákvæðinu byggist á því að fámennari sveitarfélög hafi oft fáa starfsmenn og fáa sveitarstjórnarfulltrúa. Því gæti almenn undirmannavanhæfisregla í ákveðnum tilvikum lamað starfsemi sveitarfélaga í einstökum málum eða málaflokkum. Þó benti nefndin á að svigrúm sveitarfélaga til mats á því hvort tilefni sé til frávíks frá undirmannavanhæfisreglunni er afstætt og kann því að gæta munar á því sem talist getur eiga við í sveitarfélögum eftir stærð þeirra og starfsemi. Eiga þessi sjónarmið því áfram við.

Í 3. mgr. er að finna samhljóða reglu og nú er að finna í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga og ber að túlka hana með sambærilegum hætti. Undir ákvæðið fellur m.a. þátttaka í gerð samninga, hvort sem er einkaréttarlegri samninga eða stjórnsýslusamninga. Ákvæðið er grundvallað á þeirri óskráðu réttarreglu að maður sé vanhæfur til meðferðar máls og ákvörðunar í því ef það varðar hann sjálfan eða nána venslamenn hans á þann hátt að almennt megi ætla að áhrif hafi á afstöðu hans til úrlausnarefnisins.

Í 4. mgr. er að finna samhljóða reglu og nú er að finna í 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar segir að sveitarstjórnarfulltrúar 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 byggt á henni sem ólögfestri reglu. Ekki er lögð til breyting á reglunni enda eru fyrir henni gild rök. Tilgangur lagareglna um sérstakt hæfi er sá að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi 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 horfa til þess að ekki má leggja ónauðsynlegar hindranir við þátttöku sveitarstjórnarfulltrúa í umfjöllun um mál, þar sem hlutaðeigandi telst fulltrúi almennra sjónarmiða eða hagsmuna. Má hér m.a. vísa til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005.

Sveitarstjórnarfulltrúar eru kjörnir í leynilegum almennum kosningum íbúa viðkomandi sveitarfélags. Einmitt slíkir almennir 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 á val á fulltrúum sveitarstjórnarinnar til trúnaðarstarfa fyrir hana, svo sem í nefndir sveitarfélagsins, stöðu oddvita eða stöðu framkvæmdastjóra sveitarfélags. Slíkar ákvarðanir myndu falla undir ákvæði 3. mgr. 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, svo sem flestar ákvarðanir um ráðningu í störf á vegum sveitarfélags. Með vísan til framangreindra sjónarmiða, meðal annars, var það niðurstaða umboðsmanns í tilvitnuðu áliti í máli nr. 4572/2005 að sveitarstjórnarfulltrúi væri á grundvelli 2. mgr. 19. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 ekki vanhæfur til meðferðar máls þegar það lyti að beiðni hans sjálfs um lausn frá störfum í merkingu 1. mgr. 34. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga, eða að beiðni um afturköllun fyrri samþykktar um slíkt erindi.

Í 5. mgr., sem er samhljóða 4. mgr. 20. gr. gildandi laga, segir að sveitarstjórnarfulltrúar eða nefndarfulltrúar 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 séu alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórnin fjallar um málið. Ákvæði þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags. Í grundvallaratriðum er það til þess fallið að fækka ágreiningsefnum um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og auka traust almennings á stjórnsýslu sveitarfélaganna. Hér er, líkt og í gildandi lögum, tekið sérstaklega fram að ákvæðið taki ekki til framkvæmdastjóra. Ef gera ætti slíka kröfu væri fyrir séð að hann gæti ekki jafnframt verið kjörinn fulltrúi. Þótt slíkt fyrirkomulag þekkist í nágrannalöndum okkar er ekki talin ástæða til að leggja það til hér, ekki síst í ljósi áratugahefðar hér á landi fyrir því að kjörnir fulltrúar ráðast gjarnan jafnframt til starfa sem framkvæmdastjórar.

Samkvæmt 6. mgr. á 5. mgr. þó ekki við þegar sveitarstjórn eða viðkomandi nefnd fjallar um og afgreiðir ársreikninga, fjármálaáætlanir, skipulagsáætlanir og aðrar almennar áætlanir sveitarfélagsins, enda eigi sveitarstjórnarfulltrúi eða nefndarfulltrúi ekki sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra við afgreiðslu viðkomandi málefnis. Tilgangur þessa ákvæðis er næsta augljós. Ekki þykir rétt að ganga svo langt við beitingu reglunnar í 5. 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. Þá er tekið fram að reglan eigi við enda eigi sveitarstjórnarfulltrúi eða nefndarfulltrúi ekki sérstakra hagsmuna að gæta við afgreiðslu viðkomandi málefnis. Með þessu er leitast við að taka af skarið um að ef sveitarstjórnarfulltrúi eða nefndarfulltrúi 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 viðkomandi, 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.

Um 22. gr.

Lagt er til nýtt ákvæði þar sem fjallað er um þær reglur sem mæla fyrir um hvernig ákvörðun er tekin um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa. Um er að ræða sambærilegar reglur og nú er að finna í 6.–8. mgr. 20. gr. gildandi laga auk ýmissa nýmæla. Meginmarkmið breytinga á umræddum reglum er að styrkja lýðræðislegt umboð og jafnframt þátttökuskyldu kjörinna fulltrúa. Þá er þeim ætlað að tryggja vandaðri málsmeðferð sveitarfélags við mat á hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og lögfesta skýra leið fyrir þá sveitarstjórnarfulltrúa og nefndarfulltrúa sem hlut eiga að máli til að bera ákvörðun sveitarstjórnar eða fastanefndar undir annað stjórnvald.

Í 1. málsl. 1. mgr. sem á sér hliðstæðu í 6. mgr. 20. gr. gildandi laga er kveðið á um þá meginreglu að sveitarstjórnarfulltrúi, nefndarfulltrúi eða starfsmaður sem veit að hæfi sitt eða annars orkar tvímælis skuli án tafar vekja athygli oddvita, formanns nefndar eða næsta yfirmanns á því. Mikilvægt er, þegar upp kemur vafi um hæfi einstaks eða einstakra sveitarstjórnarfulltrúa, nefndarfulltrúa eða starfsmanna, að sú spurning sé tekin upp af viðeigandi 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. Sú viðbót er gerð við 2. málsl. 1. mgr. að mælt er fyrir um að ef leitað er sérstaks álits um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa skuli viðkomandi veittur kostur á aðkomu við vinnslu þess. Þegar vafi leikur á hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa er algengt að leitað sé eftir áliti sérfræðinga. Niðurstaða slíks álits vegur oft þungt í ákvörðun sveitarstjórnar eða nefndar. Því er afar mikilvægt að álitið sé vandað, byggist á öllum tiltækum gögnum og réttum lagasjónarmiðum. Breytingin tryggir aðkomu þess sem í hlut á og eykur þar með gæði álitsins. Í ákvæðinu er aðkoma viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa ekki sérstaklega tiltekin en ljóst er að hún þarf a.m.k. að fela í sér að hann fái upplýsingar um fyrirhugað álit, þar á meðal um spurningar sem lagðar verða fyrir sérfræðinginn og hverjum verður falið að vinna álitið. Jafnframt er gert ráð fyrir að hann fái tækifæri til að koma eigin sjónarmiðum og gögnum á framfæri við sérfræðinginn og fái drög að áliti til yfirlstrar og færi á að gera við þau athugasemdir innan hæfilegs frests áður en endanleg útgáfa er lögð fram.

Í 1. málsl. 2. mgr. sem er samhljóða 1. málsl. 7. mgr. 20. gr. gildandi laga er mælt fyrir um þá reglu að sveitarstjórn taki ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála. Sama regla á við um nefndir sveitarstjórnar. Ákvörðunarvald um það hvort sveitarstjórnarfulltrúi er vanhæfur hvílir því hjá sveitarstjórninni en ekki einstökum sveitarstjórnarfulltrúum, oddvita eða sveitarstjóra. Liggi ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa ekki fyrir leiðir enn fremur af þessu að hann skuli boðaður til sveitarstjórnarfundar, jafnvel þótt næsta víst þyki að sveitarstjórn muni ákvarða hann vanhæfan til meðferðar og afgreiðslu máls.

Í 2. málsl. 2. mgr. er lagt til það nýmæli að kveðið verði á um það með skýrum hætti að áður en ákvörðun er tekin um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa skuli gera grein fyrir þeim atvikum sem kunna að valda vafa um hæfi viðkomandi. Markmiðið er að skerpa á þeirri meginreglu að ákvörðunarvald um hæfi fulltrúa er hjá sveitarstjórn eða fastanefnd en ekki hjá fulltrúanum sjálfum. Sú framkvæmd hefur tíðkast hjá sveitarfélögum að fulltrúar lýsi sig vanhæfa, stundum án þess aðrir kjörnir fulltrúar viti ástæðu, og fái það samþykkt án

umræðu. Kjörinn fulltrúi hefur hins vegar lýðræðislegt umboð og skyldu til að taka þátt í meðferð mála. Hann getur því ekki skorast undan ábyrgð, sérstaklega ekki í málum sem eru erfið, umdeild eða pólitískt óþægileg. Lagt er því til það nýmæli að áður en sveitarstjórn eða fastanefnd tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa þá beri að gera grein fyrir þeim atriðum sem kunna að valda vanhæfi áður en sveitarstjórn eða fastanefnd tekur ákvörðun. Jafnframt verður að telja eðlilegt að getið sé um á hvaða lagagrundvelli vanhæfi byggist í fundargerð, t.d. með vísun til viðeigandi töluliðar í 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga eða til 3. mgr. 21. gr. laganna verði frumvarp þetta að lögum. Markmiðið er m.a. að tryggja að ákvörðunarvaldið sé hjá sveitarstjórn eða fastanefnd en ekki hjá viðkomandi einstaklingi. Þá tryggir skyldan til að gera grein fyrir þeim atriðum sem kunna að valda vanhæfi að ákvörðun um hæfi sé byggð á lögmætum forsendum, en ekki t.d. á pólitískum hentugleika. Rétt er að hafa í huga að sé um viðkvæm einkamálefni að ræða yrði í þessu sambandi rétt að beita heimild til að loka fundi á meðan sú umræða fer fram. Af þeirri reglu að sveitarstjórnarfulltrúi er heimilt að taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt leiðir einnig að í þeirri umræðu má sveitarstjórnarfulltrúi taka þátt en honum er ekki heimilt að lýsa afstöðu sinni eða fjalla að öðru leyti efnislega um málið. Verður því hér skýrlega að skilja á milli efnislegra þátta viðkomandi máls og svo mats og umræðu um það hvort tiltekin hagsmunatengsl valdi vanhæfi. Reynir í þessu sambandi á fundarstjórn oddvita.

Með hliðsjón af pólitískri samsetningu sveitarstjórna er í 3. málsl. 2. mgr. áfram lagt til að sveitarstjórnarfulltrúi megi sjálfur taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt og hið sama eigi við í nefndum sveitarstjórna, sbr. samhljóða ákvæði í 2. og 4. málsl. 7. mgr. 20. gr. gildandi laga. Þetta er undantekning frá almennum stjórnsýslureglum en skýrist af þeim pólitísku valdahlutföllum sem einkenna störf sveitarstjórna og nefnda þeirra.

Í 3. mgr. sem er samhljóða 8. mgr. 20. gr. gildandi laga er lögfest sú regla að sveitarstjórnarfulltrúi sem vanhæfur er við úrlausn máls megi ekki taka þátt í meðferð þess og skuli yfirgefa fundarsal við meðferð þess og afgreiðslu. Telja verður mikilvægt að sveitarstjórnarfulltrúi yfirgefi fundarsal með öllu en sitji ekki áfram við fundarborð eða í sal meðal áheyrenda. Eðlilegt er að í leiðbeiningum ráðherra um fundargerðir skv. 20. gr. sé skýrt tekið fram að það beri að bóka það sérstaklega þegar fulltrúi í sveitarstjórn eða nefnd vikur úr fundarsal og hvenær hann snýr þangað á ný. Hér býr að baki það sjónarmið að leitast skuli við að tryggja traust almennings á meðferð mála á sveitarstjórnarstiginu.

Í 4. mgr., sem er nýmæli, er lagt til að mælt verði fyrir um það með skýrum hætti að hægt verði að bera hæfisákvæðanir sveitarstjórna og fastanefnda sveitarfélaga undir ráðherra. Þá er sérstaklega tiltekið að það eigi einnig við þegar lagt er mat á hæfi aðila sem ekki kemur til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefndar. Það getur t.d. átt sér stað þegar lagt er mat á hæfi aðila til setu í fastanefnd sveitarfélags en í slíkum tilvikum er ekki víst að slíkt mat á almennu hæfi viðkomandi komi til kosningar innan sveitarstjórnar eða fastanefndar. Eðli máls samkvæmt er þá ekki um sérstaka ákvörðun að ræða en ráðherra getur veitt leiðbeiningar um mat sveitarfélags í slíkum tilvikum.

Gert er ráð fyrir því að sá sem á hlut að máli geti lagt fram kvörtun til ráðherra á grundvelli 126. gr. og fer þá um málið eins og því er lýst í umræddu ákvæði, þ.e. viðkomandi þarf að leggja fram kvörtun og leggja fram öll gögn málsins. Sá munur er þó á þeirri málsmeðferð sem lýst er í 126. og 127. gr. og því úrræði sem hér er lagt til að ráðherra ber ávallt að veita álit sitt eða leiðbeiningar um niðurstöðu sveitarfélags þegar um er að ræða ákvarðanir um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa, ólíkt almennum kvörtunarmálum þar sem ráðherra ákveður sjálfur hvort tilefni sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags.

Rétt er að hafa í huga að almennt eftirlit ráðherra tekur ekki til mála þar sem eftirlit hefur með beinum hætti verið falið öðrum stjórnvöldum, sbr. 6. tölul. 122. gr. frumvarpsins, og sú meginregla gildir einnig um þetta nýja úrræði sem lýtur að hæfi fulltrúa. Ljóst er að í ýmsum tilvikum verður óljóst hvenær öðru stjórnvaldi er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með hæfisreglum sveitarstjórnarréttar, sérstaklega í málum sem varða eingöngu mat sveitarfélags, þ.e. álit vegna hæfis sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa sem ekki koma til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefnda. Sem dæmi kann að koma upp sú staða að það sé mat sveitarfélags að tiltekinn sveitarstjórnarfulltrúi sé vanhæfur í öllum ákvörðunum sveitarfélags sem varða tiltekið skipulagsmál sem óljóst er hvort muni koma til afgreiðslu sveitarstjórnar. Ljóst er að þar sem ekki hefur verið tekin ákvörðun í máli er engu stjórnvaldi falið með beinum hætti að hafa eftirlit með slíku mati sveitarfélagsins og fellur það því undir eftirlit ráðherra. Í slíkum tilvikum er þó rétt að líta til þess að ráðherra hafi heimild skv. 1. tölul. 2. mgr. 127. gr. til að ljúka máli með leiðbeiningum sem veitir ráðherra svigrúm til að tryggja að ákvörðun sveitarfélags um hæfi fulltrúa byggist á réttum lagagrundvelli og vandaðri málsmeðferð.

Í lokamálslið 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli virða svigrúm sveitarstjórnar til mats þegar hann fer yfir ákvarðanir um hæfi fulltrúa. Er þetta gert í ljósi þess að hæfisreglur snúa almennt að matskenndum atriðum sem sveitarstjórn er best til þess fallin að meta, til að mynda persónulegum tengslum aðila eða fjárhagslegum hagsmunum þeirra. Er því gert ráð fyrir að umfjöllun ráðherra feli ekki í sér endurmat á öllum atriðum máls, heldur fyrst og fremst að kanna hvort gætt hafi verið að lögbundnum reglum við málsmeðferðina og ákvarðanatökuna. Þá ber ráðherra að taka til skoðunar hvort mat sveitarfélags hafi verið unnið í góðri trú og byggist á málefnalegum og almennum lagasjónarmiðum um hæfi eða hvort niðurstaða sveitarfélagsins sé bersýnilega röng.

Um 23. gr.

Ákvæði 23. gr. er samhljóða 21. gr. gildandi laga.

Í 1. mgr. er lýst innköllun varafulltrúa í sveitarstjórnnum sem kjörnar eru óbundinni kosningu. Reglan sem þar er kveðið á um felur í sér að þegar sveitarstjórnarfulltrúar forfallast taki varafulltrúar sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Óháð því hvaða sveitarstjórnarfulltrúi forfallast er því ávallt kallaður til fyrsti varafulltrúi nema hann sé sjálfur forfallaður. Í því tilviki væri kallaður til annar varafulltrúi samkvæmt kosningu til sveitarstjórnarinnar. Er þetta í samræmi við þá framkvæmd sem viðhöfð er og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Í 2. mgr. er lýst innköllun varafulltrúa þegar kosið hefur verið til sveitarstjórnar hlutbundinni listakosningu eða listi hefur verið sjálfkjörinn. Skv. 2. mgr. gildir sú meginregla í þessum tilvikum að þegar sveitarstjórnarfulltrúi forfallast taka varafulltrúar af sama lista og aðalfulltrúi er kosinn af sæti í sveitarstjórn í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Hér ber að miða við stöðu fulltrúa á lista á þeim tíma sem kosning fer fram. Skiptir ekki máli þótt sveitarstjórnarfulltrúi skipti um stjórnmalaflokk eða segi sig úr stjórnmalaflokki eða hreyfingu við eða eftir kosningar. Niðurstaða um innköllun varafulltrúa ræðst af röð fulltrúa 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 og í 3. og 4. mgr. er tekið á því. Lagt er til að þeirri reglu verði haldið að sé framboðslisti borinn fram af tveimur eða fleiri stjórnmalaflokkum eða samtökum þá geti aðalfulltrúar listans komið sér saman um að þeir varafulltrúar listans sem eru úr sama stjórnmalaflokki eða samtökum og aðalfulltrúi taki sæti hans í þeirri röð sem þeir voru kosnir án tillits til þess hvar þeir að öðru leyti standa í röð

varafulltrúa. Í þessu felst að hendur aðalfulltrúa eru bundnar um það að þeir mega með þessu samkomulagi ekki ganga lengra en svo að tryggja að varafulltrúi 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 aðalfulltrúar að leggja fram strax á fyrsta eða öðrum fundi sveitarstjórnar eftir sveitarstjórnarkosningar og er hún þá bindandi um innköllun varafulltrúa allt til loka kjörtímabils.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla er skipað ákvæðum um réttindi og skyldur sveitarstjórnarfulltrúa. Sveitarstjórnarfulltrúar sem kjörnir eru í lýðræðislegum kosningum hafa bæði þá skyldu og þann rétt að gegna því starfi sem þeir eru kjörnir til, sbr. einnig 49. gr. kosningalaga, nr. 112/2021.

Um 24. gr.

Í 24. gr., sem er efnislega óbreytt frá 22. gr. gildandi laga, er fjallað um þá mikilvægu skyldu sveitarstjórnarfulltrúa að taka þátt í fundum sveitarstjórna og 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 sveitarstjórnarfulltrúa 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 réttmætra ástæðna. Nánari fyrirmæli um hvað geti talist lögmæt forföll er að finna í 35. gr., um boðun varafulltrúa. Þá eru ákvæði um lausn frá störfum einnig í 34. gr. Þessu ákvæði tengjast einnig ákvæði 37. gr. um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum og fjarveru frá aðalstarfi af þeim sökum.

Um 25. gr.

Í 25. gr., og í 26. gr., er að finna nánari útfærslu á þeirri starfsskyldu sveitarstjórnarfulltrúa sem fjallað er um í 24. gr. en ákvæðið er samhljóða 23. gr. gildandi laga. Skv. 1. mgr. er aðal- og varafulltrúum í sveitarstjórn skylt að taka kjöri í trúnaðarstörf þau sem sveitarstjórn velur þá til. Af 2. mgr. leiðir að hafi viðkomandi þó verið kjörinn í tiltekið trúnaðarstarf af hálfu sveitarstjórnar í eitt kjörtímabil eða lengur getur hann skorast undan kosningu til þess starfs jafn langan tíma og hann hefur haft starfið með höndum. Þessi regla á sér langa sögu í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Sambærilegt ákvæði var í 33. gr. laga nr. 45/1998, sbr. áður 43. gr. laga nr. 8/1986.

Um 26. gr.

Í 26. gr., sem er samhljóða 24. gr. gildandi laga, kemur fram að sveitarstjórnarfulltrúa 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 að einhverju leyti við 1. mgr. 24. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er enn fremur að finna ákvæði sem er mikilvægt um réttindi og skyldur sveitarstjórnarfulltrúa, þar á meðal um skyldu þeirra til að gæta í hvívetna almennra hagsmuna íbúa sveitarfélagsins sem og annarra almannahagsmuna. Sveitarstjórnnum er ætlað að vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúa sinna, sbr. 3. gr. Sveitarfélögin eru hins vegar hluti af hinu opinbera stjórnsýslukerfi. Af því leiðir að það hlýtur einnig að vera tilgangur sveitarfélaga að vinna þannig að gætt sé heildarhagsmuna samfélagsins.

Um 27. gr.

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

Segja má að ákveðin undantekning frá þeirri meginreglu sem felst í ákvæðinu birtist í reglum frumvarpsins um heimildir sveitarstjórna til að endurskipa í nefndir sveitarstjórnar. Sé meiri hluti sveitarstjórnar ekki sáttur við framgöngu einstakra sveitarstjórnarfulltrúa í undirnefndum sveitarstjórnar hafa einstakir sveitarstjórnarfulltrúar þann möguleika að krefjast endurskipunar í nefndina, sbr. ákvæði 56. gr.

Um 28. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ákveðin grundvallarréttindi sveitarstjórnarfulltrúa sem lúta að þátttöku þeirra í fundum sveitarstjórna og er ákvæðið efnislega sambærilegt 26. gr. gildandi laga. Í gildandi ákvæði er mælt fyrir um að sveitarstjórnarfulltrúar hafi málfrelsi á fundum sveitarstjórnar eftir því sem nánar er kveðið á um í fundarsköpum. Lagt er til að orðalaginu verði breytt á þann veg að sveitarstjórn verði heimilt að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu mála. Markmiðið með breytingunni á orðalaginu er að veita sveitarstjórnnum skýrari heimild á grundvelli laga til að setja reglur sem kunna að takmarka ræðutíma á fundum til að uppfylla betur þær kröfur sem lagaáskilnaðarregla 73. gr. stjórnarskrárinnar og sambærilegt ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu gera til takmörkunar á tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa. Auk þess eru áréttuð þau grundvallarskilyrði fyrir reglum sem fela í sér takmörkun á ræðutíma að þær skuli byggjast á jafnræði og að ávallt verði gætt að því að réttur allra fulltrúa til að tjá sig sé virtur.

Hér er um að ræða lögfestingu sjálfsagðra réttinda sveitarstjórnarfulltrúa til þátttöku í fundum sveitarstjórna. Lögfesting felur í sér vísbendingu um mikilvægi þeirra og þar á meðal áréttingu um að nánari útfærsla í fundarsköpum má ekki vera með þeim hætti að gangi gegn þessum rétti eða mismuni sveitarstjórnarfulltrúum án þess að þar að baki liggi skýrar og málefnalegar ástæður. Þannig kann að vera réttlætanlegt 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. 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 að fundarstjórn sé þannig hagað að rétturinn sé virtur.

Efni 3. mgr. er nýmæli en þar er lagt til að lögfest verði heimild sveitarfélaga til að mæla fyrir um hámarkslengd bókana og athugasemda í samþykktum sínum. Um er að ræða áréttingu á gildandi framkvæmd hjá mörgum sveitarfélögum og er markmiðið að tryggja skýran lagagrundvöll fyrir slíkum takmörkunum. Við setningu slíkra reglna er mikilvægt að sveitarstjórnir gæti jafnræðis og meðalhófs. Hámarkslengd má ekki ákveða með þeim hætti að hún vegi að bókunarrétti kjörinna fulltrúa eða hindri þá í að koma mikilvægum sjónarmiðum á framfæri í fundargerð. Ákvæðinu er þannig ætlað að tryggja jafnvægi á milli skilvirkni í fundarsköpum og lýðræðislegs réttar kjörinna fulltrúa.

Í 4. mgr. er kveðið á um heimild sveitarstjórnarfulltrúa sem ekki vill una úrskurði oddvita um stjórn fundar og fundarsköp til að skjóta úrskurðinum til sveitarstjórnar sem sker úr án umræðna. Í þessu felst áréttning þeirrar almennu fundarskapareglu að ef fundarmaður setur ekki fram andmæli við meðferð fundarstjóra á máli, áður en það er afgreitt, þá verði hann almennt að una niðurstöðu málsins, 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 lögbundins réttar sem honum var ekki sjálfum heimilt að afsala sér eða gengið sé gegn öðrum lagareglum.

Um 29. gr.

1. mgr. er efnislega óbreytt frá 1. mgr. 27. gr. gildandi laga en þar er kveðið á um að sveitarstjórnarfulltrúi eigi rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það mál-efni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess. Ákvæði um rétt einstakra sveitarstjórnarfulltrúa til að fá mál tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar eru nú almennt í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Hér er hins vegar um svo mikilvægt atriði að ræða að þetta atriði var lögfest með gildandi sveitarstjórnarlögum. Gerð er sú orðalagsbreyting á ákvæðinu að réttur sveitarstjórnarfulltrúa nær til að setja málefni á tillögu að dagskrá sveitarstjórnarfundar. Mikilvægt er að hafa í huga að það er sveitarstjórnin sjálf sem hefur um það endanlegt vald hvaða málefni verða tekin á dagskrá fundar. 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 oddvitsans að hafna því að setja mál á dagskrá sem sveitarstjórnarfulltrúi réttilega biður hann um að hafa þar með. Ákvörðun um slíka synjun (frávísun) skal tekin af sveitarstjórninni þegar hún mætir til fundar.

Í ákvæðinu felst heldur ekki fortakslaus réttur einstakra sveitarstjórnarfulltrúa að setja málefni á tillögu að dagskrá. Rétturinn er almennt háður því skilyrði að viðkomandi hafi komið ósk sinni um að mál verði tekið á dagskrá tímanlega til vitundar þess sem sér um að boða fund. Þannig er kveðið á um það sérstaklega að mál sem ekki er á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar verði ekki tekið til afgreiðslu á fundi gegn mótmælum sveitarstjórnarfulltrúa. Í því felst að einn einstakur sveitarstjórnarfulltrúi getur mótmælt því að mál verði tekið fyrir, hafi þess ekki verið getið á útsendri dagskrá, og verður þá að vísa því frá. Frá þessu eru tvær undantekningar. Annars vegar ef afgreiðsla máls þolir ekki bið. Hins vegar ef mál er svo einfalt að frestun hefur augljóslega enga þýðingu enda samþykki $\frac{2}{3}$ hlutar þá málsmeðferð. Báðar þessar undantekningar ber að túlka þröngt enda mikilvægt að hver og einn sveitarstjórnarfulltrúi eigi raunhæfa möguleika á því að taka upplýsta afstöðu til máls áður en hann þarf að greiða atkvæði um það á sveitarstjórnarfund. Undantekningarnar eru mikilvægar engu að síður. Undir fyrra tilvikið 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 verður almennt að leggja til grundvallar að afgreiðsla máls þoli 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 sveitarstjórnarfulltrúa til að hafna því að mál sem ekki var á útsendri dagskrá verði tekið fyrir sé í reynd að tryggja rétt hans til að taka upplýsta afstöðu til sérhvers máls. Ef mál er svo einfalt 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 sveitarstjórnarfulltrúum 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 $\frac{2}{3}$ hlutar fundarmanna samþykki að taka slíkt mál fyrir enda þótt

Þess hafi ekki verið getið í fundarboði. Óþarft er að taka fram að ef það er vitað áður en fundardagskrá er send út að tiltekin mál þurfi að taka fyrir á fundi 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 30. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum og upplýsingum um stjórnsýslu sveitarfélagsins. Sambærilegt ákvæði er að finna í 28. gr. gildandi laga, en hér er gerð tillaga um breytingar á ákvæðinu.

Sveitarstjórnarfulltrúar 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 sveitarstjórnarfulltrúar eiga þess ekki kost að setja sig inn í öll mál sem koma til kasta 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 sveitarstjórnarfulltrúar eigi þess kost að afla sér upplýsinga um starfsemi þess. Oft og tíðum getur slíkur upplýsingaréttur einnig verið mikilvægur fyrir sveitarstjórnarfulltrúa til þess að hann geti á hverjum tíma sjálfur leitast við að tryggja að hann byggi einstakar ákvarðanir sínar eða afgreiðslur á sem bestum og gleggstum upplýsingum.

Samkvæmt 1. mgr. skal sérhver sveitarstjórnarfulltrúi, 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 sveitarstjórnarfulltrúa. 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 stjórnsýslu sveitarfélags annað en það sem varðar málefni sem sérstakur trúnaður gildir um, svo sem ákveðnar upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd.

Í 2. mgr. 28. gr. gildandi laga kemur fram að sveitarstjórnarfulltrúum skuli vera tryggður eðlilegur aðgangur að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur, en lagt er til að málsgreinin falli brott og 3. mgr., sem verður 2. mgr. 30. gr. frumvarpsins, verði breytt til samræmis við það. Þetta er lagt til með hliðsjón af því að nú til dags eru gögn að mestu leyti rafræn og tengjast því ekki lengur með jafn beinum hætti og áður aðgangi að skrifstofum og stofnunum. Ákvæðið byggist á grunni eldri ákvæða sveitarstjórnarlaga þegar gögn voru geymd á skrifstofum og stofnunum sveitarfélags. Aðgangur að gögnum er nú að jafnaði rafrænn en ekki bundinn við tiltekið húsnæði eða skrifstofur og er því talið rétt að fella það brott. Þó er rétt að árétta að mikilvægt er að gögn séu afhent sveitarstjórnarfulltrúa á því formi sem er honum aðgengilegt en í því kann að felast að veita þurfi sveitarstjórnarfulltrúa aðgang að gagnakerfum sveitarfélags tíma-bundið. Auk þess er rétt að taka fram að þrátt fyrir að 2. mgr. 28. gr. laganna verði felld brott geta kjörnir fulltrúar sem fyrr óskað eftir að kynna sér starfsstöðvar sveitarfélagsins í samráði við stjórnendur. Breytingin á ákvæðinu hefur því ekki í för með sér efnislegar breytingar á upplýsingarétti sveitarstjórnarfulltrúa frá gildandi 28. gr.

Áréttað er að réttur sveitarstjórnarfulltrúa til aðgangs að gögnum og upplýsingum úr stjórnsýslu sveitarfélags, og til aðgangs að stofnunum þess og skrifstofu, getur eðli máls samkvæmt ekki verið óheftur. Þótt sjaldgæft sé að á það reyni er mikilvægt að upplýsingaréttinum sé ekki beitt þannig að hann hafi takmarkandi áhrif á daglega stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélagsins við íbúana. Í þessu sambandi reynir á túlkun þess hvað sveitarstjórnarfulltrúa er þörf á vegna

„starfa sinna“ skv. 1. mgr. og hvað felst í því að eiga „eðlilegan aðgang“ skv. 2. mgr. en þetta álitafni kom m.a. til skoðunar í leiðbeiningum og áliti ráðuneytisins nr. SRN20020089 frá 20. ágúst 2021.

Hér verður einnig að hafa í huga að þrátt fyrir að sveitarstjórnin sem slík fari með stjórn sveitarfélagsins þá leiðir einnig af frumvarpi þessu að framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélagsins. Einstakir sveitarstjórnarfulltrúar hafa þar með almennt ekki valdheimildir til að segja starfsmönnum fyrir verkum eða krefja þá um starfsframlag eða útskýringar í sína þágu. Slíka valdheimild hefur hins vegar sveitarstjórnin sem slík, enda fer hún með æðstu stjórn sveitarfélagsins. Því er í 2. mgr. mælt svo fyrir að sveitarstjórn skuli í samþykkt um stjórn sveitarfélags setja nánari reglur um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að fá afhent gögn og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að skrifstofu og stofnunum. Þar kann til að mynda að vera eðlilegt að mæla fyrir um það hvert sveitarstjórnarfulltrúi skuli beina óskum um aðgang að gögnum og skrifstofu sveitarfélags, svo sem að hann skuli beina slíkum óskum beint til framkvæmdastjóra. Eðlilegt er að framkvæmdastjóri hafi þetta hlutverk sem æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélagsins. Á hinn bóginn er ljóst að sveitarstjórnin getur með samþykktum sínum ekki falið framkvæmdastjóra vald til þess að takmarka lögbundin réttindi sveitarstjórnarfulltrúa og þá er einnig ljóst að ef ágreiningur rís á milli framkvæmdastjóra og einstaks sveitarstjórnarfulltrúa um framkvæmd upplýsingagjafar til hins síðarnefnda þá myndi sveitarstjórnin ávallt geta skorið úr og tekið ákvörðun um að veita sveitarstjórnarfulltrúa ríkari aðgang en framkvæmdastjórinn telur eðlilegan svo lengi sem ákvarðanir rúmist innan ramma laga.

Mikilvægt er að ákvarðanir um aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum byggist á sjónarmiðum um jafnræði, ekki síst ef sveitarstjórn nýtir sér heimildir sínar til að veita einstökum sveitarstjórnarfulltrúum aðstoð við úrvinnslu eða öflun gagna sem ekki er beinlínis skylt að veita samkvæmt lögnum. Hið sama á við um ákvarðanir og málsmeðferð af hálfu framkvæmdastjóra. Honum væri í þessu sambandi óheimilt að mismuna sveitarstjórnarfulltrúum eftir pólitískri afstöðu þeirra. Í ljósi mikilvægi þessa sjónarmiðs er lögð til breyting á 3. mgr. 28. gr. gildandi laga, sem verður 2. mgr. 30. gr., þar sem lagt er til að þetta verði lögfest.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er að finna reglu um almenna þagnarskyldu sveitarstjórnarfulltrúa. Slík þagnarskylda er grundvöllur þess ríka réttar sem sveitarstjórnarfulltrúum er tryggður til aðgangs að upplýsingum samkvæmt ákvæðinu. Ákvæðinu var breytt með lögum nr. 71/2019 þar sem sérstaklega var vísað til að um þagnarskyldu sveitarstjórnarfulltrúa gildir X. kafli stjórnsýslulaga.

Um 31. gr.

Ákvæði um siðareglur sveitarfélaga var fyrst lögfest með gildandi sveitarstjórnarlögum en lagðar eru ýmsar breytingar á ákvæðinu, sem er 29. gr. laganna, og hafa það markmið að auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga. Þær efnislegu breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu eru tvíþættar. Annars vegar er lagt til að sveitarstjórn setji sérstakar siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar í reglum. Hins vegar er lagt til að fallið verði frá því að ráðuneytið staðfesti siðareglur sveitarfélaga en horft er m.a. til þess að nefnd sem Samband íslenskra sveitarfélaga skipar samkvæmt ákvæðinu er falið að gefa álit um siðareglur og ætluð brot á þeim. Aðrar breytingar á ákvæðinu snúa ekki að efnislegum þáttum þess.

Um 32. gr.

Ákvæði þetta er nýmæli og eitt af mörgum nýjum ákvæðum frumvarpsins sem miða að því að auka traust íbúa á stjórnsýslu sveitarfélaga. Lagt er til að öllum sveitarstjórnnum beri að setja sér skýrar reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum. Reglurnar skulu gilda um kjörna fulltrúa og æðstu stjórnendur og skylda þá til að skrá og gera opinbera fjárhagslega hagsmuni sína og maka, svo sem eignir, skuldir, stjórnarsetu og aðrar greiðslur frá sveitarfélaginu. Þá ber sveitarfélögum að birta bæði reglurnar og sjálfa hagsmunaskráninguna á vef sveitarfélagsins.

Ákvæðið veitir sveitarstjórnnum sveigjanleika til að útfæra reglurnar þannig að þær þjóni markmiðum sínum sem best. Helsta dæmið um þennan sveigjanleika er heimild til að skilgreina eðlilegar undanþágur frá skráningarskyldu, t.d. vegna minni háttar eigna eða skulda. Leita má fyrirmynda um slíkar undanþágur í lögum um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands, nr. 64/2020.

Lögð er þó rík áhersla á að sveitarfélög gæti hófs við setningu undanþága. Svigrúmið til að veita undanþágur er ekki fortakslaust og mega þær aldrei ganga svo langt að markmið frumvarpsins um aukið gagnsæi og varnir gegn hagsmunaárekstrum náist ekki.

Um 33. gr.

Ákvæði þetta er samhljóða 29. gr. a gildandi sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið kom í sveitarstjórnarlög með lögfestingu kosningalaga, nr. 112/2021. Í frumvarpinu var lagt til að efni ákvæðis 98. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, um kjörgengi sveitarstjórnarfulltrúa, yrði fært í sveitarstjórnarlög. Einnig var lagt til að ákvörðun sveitarstjórnar um kjörgengi sveitarstjórnarfulltrúa yrði kæránleg til úrskurðarnefndar kosningamála fremur en til dómsmálaráðuneytis. Ekki er tilefni til að gera breytingar á þessum reglum.

Um 34. gr.

Ákvæðið er að mestu leyti samhljóða 30. gr. gildandi laga en í ákvæðinu er fjallað um lausn sveitarstjórnarfulltrúa 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 sveitarstjórnarfulltrúi flytur úr sveitarfélagi nema ákvæði 3. mgr. eigi við.

Í 2. mgr. gildandi 30. gr. kemur fram að telji sveitarstjórnarfulltrúi sig ekki geta gegnt skyldum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, svo sem vegna veikinda eða annarrar vinnu, geti sveitarstjórn létt af honum störfum eða veitt honum lausn úr sveitarstjórn um tiltekinn fyrirframákveðinn tíma eða til loka kjörtímabils. Lögð er til sú viðbót að sveitarstjórn geti, að ósk viðkomandi fulltrúa, einnig heimilað honum að láta af störfum sem aðalfulltrúi en taka þess í stað sæti sem fyrsti varafulltrúi. Markmiðið er að skapa aukinn sveigjanleika fyrir kjörna fulltrúa sem þurfa að draga úr starfsskyldum sínum en vilja og geta áfram tekið þátt í störfum sveitarstjórnar sem varafulltrúar.

Mikilvægt er með tilliti til festu í störfum sveitarfélaganna að þeir sem kjörnir eru í sveitarstjórn geti ekki vikið úr henni af geðþóttaástæðum einum. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa en það orðalag málsgreinarinnar um að tímabundna lausn skuli veita um „tiltekinn fyrirframákveðinn tíma“ leiðir þó til þess að farist fyrir í ákvörðun um lausn frá störfum að tiltaka þann tíma sem um er að ræða þá yrði 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 meiði, 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 fyrir fram.

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 35. gr.

Í ákvæðinu sem er samhljóða 31. gr. gildandi laga, fyrir utan orðalagsbreytingu í 4. mgr. þess, er fjallað um innköllun varafulltrúa þegar aðalfulltrúi í sveitarstjórn forfallast. Tilgangur ákvæðisins í heild er að skerpa verulega á því hvenær varafulltrúi skal kallaður til og um áhrif þess ef það er gert.

Í 1. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar aðalfulltrúi verður vanhæfur til meðferðar einstaks máls. Í 2. mgr. er hins vegar fjallað um þau tilvik þegar aðalfulltrúi forfallast. Jafnframt felst í þeirri málsgrein nánari skýring þess hvaða forföll teljast lögmæt forföll og þá um leið lögmæt ástæða þess að sveitarstjórnarfulltrúi 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 varafulltrúi kallaður til meðferðar þess tiltekna máls sem aðalfulltrúi er vanhæfur til þátttöku í. Að afgreiðslu eða meðferð þess lokinni tekur aðalfulltrúi sæti sitt á fundinum á ný og varafulltrúi vikur sæti. Sé hins vegar um forföll að ræða skv. 2. mgr. þá tekur varafulltrúi sæti á viðkomandi fundi í heild eða til loka fundar forfallist aðalfulltrúi eftir að fundur er hafinn, þó að því gættu að varafulltrúi sé kallaður til. Tilgangur reglunnar í 2. mgr. er að tryggja festu í fundum sveitarstjórna og jafnframt að stuðla að því að einstakir sveitarstjórnarfulltrúar víki ekki af fundi og kalli varafulltrúa til meðferðar máls nema að þeir hafi raunverulegar og lögmætar ástæður til. Tilgangur 1. mgr. 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 varafulltrúa 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 $\frac{2}{3}$ hlutar viðstaddra sveitarstjórnarfulltrúa ákveðið að frestun skuli ekki ná fram að ganga. Í þeirri atkvæðagreiðslu, þ.e. um málsmeðferðina, getur hinn vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúi tekið þátt. Tekið skal fram að ákvæði 2. mgr. útilokar ekki í sjálfu sér að aðalfulltrúi í sveitarstjórn víki stuttlega af fundi, án þess að kallaður sé til varafulltrúi, enda sé þá fjarvera ekki þannig að hún feli í sér brot á mætingarskyldu skv. 24. gr. eða öðrum starfsskyldum kjörins fulltrúa.

Til nánari skýringar á því hvaða atriði geta réttlætt forföll aðalfulltrúa skv. 2. mgr. 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, svo sem þungun, barnsburður, ættleiðing, önnur trúnaðarstörf á vegum sveitarstjórnar, brýn málefni nánustu fjölskyldu, orlofstaka samkvæmt lögum þessum, brýn félagsstörf eða ef sveitarstjórnarfulltrúa er nauðsynlegt að vera fjarverandi vegna anna í launaðri vinnu eða eigin atvinnurekstri.

Í 3. mgr. er ákvæði sem er ætlað að mæta þeim tilvikum þegar fyrirséð er að forföll sveitarstjórnarfulltrúa eru ekki aðeins tilfallandi heldur standa í einn mánuð eða lengri tíma. Þá tekur varafulltrúi sæti viðkomandi í sveitarstjórninni um þann tíma sem forföll standa, en þó fyrst frá og með næsta fundi eftir að viðkomandi aðalfulltrúi tilkynnir forföll sín. Það er nauðsynlegt enda þarf sveitarstjórnin sjálf að taka til þess afstöðu hvort forföll eru lögmæt. Um það á sveitarstjórnarfulltrúi ekki sjálfðæmi. Myndist um það ágreiningur hvort forföll eru lögmæt er sá möguleiki fyrir hendi að óska álits ráðherra um það atriði. Ef varafulltrúi hefur tekið sæti í sveitarstjórn á grundvelli 3. mgr. leiðir sú staða til þess að hann telst um þann tíma

aðalfulltrúi í sveitarstjórninni. Þetta hefur þýðingu um það hvern skal boða til fundar, svo dæmi sé tekið.

Ákvæði 4. mgr. tekur breytingu í samræmi við þá breytingu sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 34. gr. Að öðru leyti þarfnast málsgreinin ekki skýringa umfram það sem rakið hefur verið hér að framan.

Um 36. gr.

Í greininni er fjallað um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til þóknunar fyrir störf sín en nú er fjallað um þessi málefni í 32. gr. gildandi laga. Um greiðslur samkvæmt þessari grein fer eftir ákvörðun sveitarstjórnar hverju sinni. Gerðar eru þær breytingar að í stað þess að kveðið verði á um greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar líkt og gert er í gildandi 1. og 2. mgr. 32. gr. er lagt til að mælt verði fyrir um að sveitarstjórnarfulltrúi eigi rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynlegur sé vegna starfa hans í þágu sveitarfélags samkvæmt reglum sveitarstjórnar. Þá er lagt til að ákvæði um að réttur kjörinna fulltrúa til félagslegra greiðslna, svo sem varðandi lífeyrissjóði, fæðingarorlof og biðlaun, verði fellt brott. Sjá nánar skýringar í kafla 3.2.3.

Breytingin er til samræmis rýmri heimild sveitarstjórnarfulltrúa til rafrænnar þátttöku í fundum sem lögfest var með breytingalögum nr. 96/2021 en girðir þó ekki fyrir að greiddur sé ferðakostnaður kjörins fulltrúa þegar um langan veg er að fara, enda geti sveitarstjórn ákveðið að slíkt sé nauðsynlegt í þágu starfa hans fyrir sveitarfélagið.

Í 3. mgr. er sveitarstjórn heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarfulltrúa skv. 1. og 2. mgr., svo sem um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar og tapaðra launatekna. Ákvæðið kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarstjórn geti sett sér reglur sem mæla fyrir um aukinn rétt sveitarstjórnarfulltrúa til tiltekinna réttinda, umfram það sem lögbundið er.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að sveitarstjórnarfulltrúi megi ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli þessarar greinar. Byggist ákvæðið á því sjónarmiði að möguleikar til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum ættu almennt ekki að grundvallast á persónulegum fjárstyrk frambjóðenda.

Um 37. gr.

Ákvæði 37. gr. er samhljóða 33. gr. gildandi laga en ákvæðið var nýmæli við setningu þeirra. 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 fjarveru úr aðalstarfi að því leyti sem honum er nauðsynlegt til að sinna lögboðinni mætingarskyldu. Gera verður ráð fyrir að fundir sveitarstjórna og önnur störf sveitarstjórnarfulltrúa 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 þeirra ríku skyldna 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 sveitarstjórnar að ákveða sveitarstjórnarfulltrúa hæfilega þóknun fyrir störf þeirra í þágu sveitarfélagsins, sbr. 36. gr. 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 í sveitarstjórnarstörf dragist frá samningsbundnu orlofi eða sé mætt með öðrum hætti.

Í niðurlagi 3. mgr. 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 á vinnustað, svo sem sérstakir álagstímar.

Um 38. gr.

Ákvæðið er samhljóða 34. gr. gildandi laga en í því felst áréttning þeirrar mikilvægu reglu að þegar varafulltrúar taka sæti í sveitarstjórn þá eiga ákvæði kaflans einnig við um þá. Réttur einstakra sveitarstjórnarfulltrúa samkvæmt frumvarpinu, svo sem til þátttöku í fundi, til að koma málum á dagskrá funda, til aðgangs að gögnum o.fl., tekur hins vegar ekki til varafulltrúa að öðrum kosti.

Um V. kafla.

Í V. kafla er að finna þær reglur sem 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 kveða skýrar á um framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðarráðs, fastanefnda og starfsmanna sveitarfélaga. Þá er einnig að finna nýmæli um heimastjórnir og rétt íbúa í ákveðnum byggðalögum til að skipuð verði nefnd til að fara með málefni þeirra.

Um 39. gr.

Um byggðarráð, sem er ein mikilvægasta undirnefnd sveitarstjórnarinnar í flestum sveitarfélögum, er fjallað í 35. gr. gildandi laga. Byggðarráð er í bæjum gjarnan nefnt bæjarráð og í Reykjavík borgarráð. Þá er byggðarráð í sumum sveitarfélögum nefnt hreppsráð. Sveitarstjórnnum er skv. 1. mgr. 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 ákvæðinu að það hefur ákveðið lögbundið hlutverk sem ekki verður frá vikið. Í frumvarpi þessu er lagt upp með að fjallað sé almennt um byggðarráð í þessu ákvæði en að fjallað verði um framsalsheimildir sveitarstjórnar í nýju ákvæði sem verður 40. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. er ekki fjallað um fjölda fulltrúa í byggðarráði. Ákvæði um kosningu í byggðarráð, fjölda byggðarráðsfulltrúa og kjörgengi í byggðarráð er í 41. gr. frumvarpsins og er það óbreytt frá gildandi lögum.

Af 2. mgr. leiðir að byggðarráð er fastanefnd sveitarfélagsins og um nefndina gilda því almennt sömu reglur og gilda um fastanefndir að undanskildum þeim reglum sem gilda um framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðarráðs til að fullnaðarafgreiða mál. Um það er nánar fjallað í skýringum við 40. gr.

Samkvæmt 3. mgr., sem er óbreytt frá gildandi 3. mgr. 35. gr., fer byggðarráð með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins, ásamt framkvæmdastjóra, að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin. Byggðarráð hefur einnig eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins og undirbýr fjármálaáætlanir fyrir sveitarstjórnina. Af þessu leiðir að byggðarráði er ætlað mikilvægt hlutverk varðandi almenna umsýslu og framkvæmd á verkefnum sveitarfélagsins þó að því gættu að ákveðið samræmi þarf að vera um verkefni byggðarráðs annars vegar og framkvæmdastjóra 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 sitja í umboði og á ábyrgð sveitarstjórnarinnar en ekki á ábyrgð byggðarráðs, þrátt fyrir að byggðarráð geti í sumum tilvikum verið ákveðinn milliliður milli annarra nefnda og sveitarstjórnarinnar.

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 ákveða 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. Engu að síður er rétt að hafa um þennan möguleika sérstakt ákvæði. Annars vegar er það til leiðbeiningar um þann möguleika að skipuleggja stjórnsýsluna með þessum hætti. Hins vegar er það til leiðbeiningar um þann möguleika að það er engan veginn nauðsynlegt, þrátt fyrir að 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. Vel geta verið rök til annarrar málsmeðferðar innan sveitarfélagsins.

Um 40. gr.

Í þessu ákvæði er mælt fyrir um heimildir byggðarráðs til að fullnaðarafgreiða mál. Í 2. mgr. 35. gr., 5. mgr. 35. gr. og 2. mgr. 58. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga er fjallað um valdframsal sveitarstjórnar til byggðarráðs. Ný 40. gr. felur fyrst og fremst í sér að skýrt er nánar hvaða skilyrði þurfi að uppfylla svo byggðarráð geti fullnaðarafgreitt mál og að veita slíku framsali traustan lagagrundvöll. Rétt er að hafa í huga að heimild sveitarstjórnar til að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu afmarkaðra mála er afar mikilvæg fyrir skilvirkni og hagræði í störfum sveitarfélaga. Hún gerir sveitarstjórn kleift að einbeita sér að stærri og stefnumarkandi málum á meðan byggðarráð annast afgreiðslu fjölda mála sem eru minni í sniðum. Starfsemi byggðarráðs dregur því úr álagi á sveitarstjórn og styttr málsmeðferðartíma einstakra mála. Á það sérstaklega við í stærri sveitarfélögum.

Í 1. mgr. felst að sveitarstjórn er heimilt að fela byggðarráði að fullnaðarafgreiða mál með almennum hætti í samþykkt um stjórn sveitarfélags að uppfylltum þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Eitt skilyrði felur í sér að ákvarðanir mega ekki varða verulega fjárhag sveitarstjórnar eða stofnana hans og þurfa að rúmast innan fjármálaáætlunar til fimm ára, eigi hún við. Þá er sérstaklega tiltekið að um geti verið að ræða ákvarðanir sem mælt er fyrir um í 6. og 7. tölul. 1. mgr. 65. gr., en um er að ræða ákvarðanir sveitarfélaga sem snúa að lánum, ábyrgðum eða öðrum fjárhagslegum skuldbindingum sveitarfélags eða sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess. Sá munur er á framsali sveitarstjórnar til byggðarráðs og til annarra fastanefnda og starfsmanna sveitarfélagsins að ekki er þörf á að tiltaka sérstaklega þær ákvarðanir sem byggðarráði er heimilt að afgreiða í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ástæðan fyrir þessum greinarmun liggur í eðli og hlutverki byggðarráðs. Meginhlutverk byggðarráðs er að hafa með höndum daglegan rekstur og fjármálastjórn sveitarfélagsins á milli funda sveitarstjórnar og undirbúa mál fyrir hana ásamt framkvæmdastjóra. Byggðarráð hefur því í eðli sínu víðtækt og almennt umboð til að fara með ákveðið vald sveitarstjórnar í þeim málum sem ekki eru sérstaklega undanskilin og hlutverk þess krefst því sveigjanleika til að bregðast við fjölbreyttum og oft ófyrirséðum málum sem upp koma í daglegum rekstri sveitarfélags. Rétt er þó að árétta það sjónarmið að mjög mikilvægt er að stjórnskipulag sveitarfélaga sé ekki með þeim hætti að meiri háttar ákvarðanir um ráðstöfun hagsmuna sveitarfélaganna sé hægt að taka með of skömmum fyrirvara og án tilhlýðilegs undirbúnings. Slíkt er í andstöðu við þann lýðræðislega grundvöll sem tilvist sveitarfélaga hvílir á og nútímasjónarmið um vandaðan undirbúning ákvarðana sem varða almannahag. Í ákveðnum tilvikum kann að vera

að krafan um að meiri háttar 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. Þer því almennt að túlka svigrúm byggðarráðs til að fullnaðarafgreiða mál þröngt og á það sérstaklega við um það skilyrði hvað telst vera verulegur fjárhagur sveitarsjóðs eða stofnana hans. Þá er einnig rétt að hafa í huga að sveitarstjórn getur gert þröngri kröfur í samþykkt sinni um framsal á valdi til byggðarráðs en mælt er fyrir um í ákvæði þessu. Með því að gera kröfur um aðkomu sveitarstjórnar að flestum meiri háttar ákvörðunum fyrir hönd sveitarfélags og leitast þannig við að minnka áhættu um rekstur sveitarfélagsins og tryggja skýrari viðmið um ábyrgð verður þó almennt að telja að minni hagsmunum sé fórnað fyrir meiri.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að byggðarráð hafi sömu heimildir og sveitarstjórn í sumarleyfi sveitarstjórnar. Þetta felur í sér að byggðarráð getur við þær aðstæður tekið ákvarðanir sem ekki uppfylla þau skilyrði sem talin eru upp í 1. mgr. og er þetta í samræmi við núverandi framkvæmd.

Í 3. mgr. er kveðið á um að byggðarráð geti einungis fullnaðarafgreitt mál ef ekki er ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra þess. Með ágreiningi er átt við að kjörnir fulltrúar greiði mótakvæði gegn ákvörðun byggðarráðsins og telst hjáseta fulltrúa við meðferð máls því ekki ágreiningur í skilningi ákvæðisins. Áréttað er að skilyrðið á einnig við í sumarleyfi sveitarstjórnar en þrátt fyrir að óvissa hafi ríkt um þetta í framkvæmd er hér í raun um að ræða lögfestingu á gildandi rétti, en ekki efnislega breytingu. Bæði hefur ráðuneytið í álitum sínum og dómstólar komist að þeirri niðurstöðu að skilyrðið um ágreiningslausa afgreiðslu gildi einnig um sumarleyfi. Breytingin er því gerð til að tryggja samræmi milli orðalags laganna og núgildandi framkvæmdar.

Ákvæði 4. mgr. er samhljóða 2. málsl. 5. mgr. 35. gr. þar sem kemur fram að heimilt sé að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykkt um stjórn sveitarfélagsins hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.

Um 41. gr.

Ákvæðið er samhljóða 36. gr. gildandi laga fyrir utan breytingar á 4. mgr. Í 1. mgr. er tekið fram að ef byggðarráð er kjörið þá skuli kjörtími þess vera eitt ár í senn nema annað sé ákveðið í samþykkt um stjórn. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa. Í 2. mgr. segir að fjöldi byggðarráðsfulltrúa 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 eðlilegt þegar litið er til þeirrar meginreglu 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 hættu 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. Þennan fjölda verður að skoða í samhengi við ákvæði 12. gr. frumvarpsins um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn.

Samkvæmt 3. mgr. er það skilyrði fyrir kosningu í byggðarráð að viðkomandi sé jafnframt aðalfulltrúi í sveitarstjórn. Meginreglan er sú að varafulltrúa 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 varafulltrúar hans í þeirri röð sem þeir skipuðu listann. Ef sveitarstjórn nýtir þessa heimild felst í henni að ef 1. maður framboðslista í sveitarstjórn fær kosningu í byggðarráð þá verður 2. maður í sveitarstjórninni af þeim sama lista varafulltrúi hans í byggðarráði. Hafi 2. maður listans einnig verið kjörinn í byggðarráð þá telst 3. maður listans fyrsti varafulltrúi, 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 1. varafulltrúi.

Í 4. mgr. 36. gr. gildandi laga er ekki mælt fyrir um hvernig fer ef formaður og varaformaður eru báðir forfallaðir. Í ljósi þess að formaður og varaformaður eru kosnir af sveitarstjórn getur það valdið vafa um lögmæti funda. Í ákvæðinu er því lagt til það nýmæli að ef formaður og varaformaður eru forfallaðir eða varafulltrúar sitja fyrir þá, feli formaður öðrum fulltrúa í byggðarráði að undirbúa fund þess og gegna hlutverki formanns á viðkomandi fundi og með því verður þessum vafa eytt. Sjá nánari skýringar við 6. gr. um heiti sveitarfélags.

Um 42. gr.

Í ákvæðinu, sem er samhljóða 37. gr. gildandi laga, er fjallað um svonefndar fastanefndir en það eru nefndir sem sveitarstjórn skal velja samkvæmt lögum og eða samþykkt um stjórn 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 en öðrum nefndum sem ekki er kosið í, m.a. með því að framselja til þeirra fullnaðarvald í ákveðnum málum, innan ákveðinna ramma. Rétt er að taka fram að sveitarstjórn er samkvæmt lögum skylt að skipa í tilteknar nefndir sem ekki teljast fastanefndir. Dæmi um það eru samstarfsnefndir og undirbúningsstjórn um sameiningu sveitarfélaga, sbr. 134. og 137. gr. frumvarpsins, en þeim er ætlað að sinna einstökum verkefnum og teljast því vera nefndir skv. 46. gr. frumvarpsins.

Byggðarráð telst til fastanefnda sveitarstjórnar og lýtur því eftir því sem við getur átt reglum laganna um þær að undanskildum reglum um fullnaðarafgreiðslu mála.

Mikilvægt er að sveitarstjórn skilgreini verksvið fastanefnda í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að fastanefndir haldi 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, og til að tryggja samfellu um störf nefnda er talið eðlilegra að hafa regluna með þessum hætti.

Um 43. gr.

Í greininni, sem er samhljóða 38. gr. gildandi laga, er fjallað 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. Hér ber þó að hafa í huga að grundvöllur fyrir tilvist sveitarfélaga er sá að þau eru staðbundin stjórnvöld. Því ætti almennt ekki að vera mikil þörf á slíkri skiptingu meðal nefnda sveitarfélags eða nefnda fyrir hluta sveitarfélags nefndum um helstu verkefni sveitarfélaganna. Ákveðnum þáttum þjónustu kann þó að vera betur fyrir komið undir verksviði slíkra nefnda og hefur þróunin verið með þeim hætti að kallað hefur verið eftir skýrri lagaheimild fyrir starfsemi slíkra nefnda. Geta nefndir fyrir hluta sveitarfélags verið sérstaklega mikilvægar við undirbúning einstakra mála eða áætlana.

Rétt er að hafa í huga að ef fjallað er um nefnd fyrir hluta sveitarfélags í samþykkt um stjórn sveitarfélags og sveitarstjórn ber að kjósa hana eða sjá um að hún sé kosin í atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélagsins þá er hún eðli máls samkvæmt fastanefnd skv. 42. gr. sem er samhljóða 37. gr. gildandi laga. Ef svo er myndast einnig heimild, sbr. 49. 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 nefnda fyrir hluta sveitarfélags 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 nefnda fyrir hluta sveitarfélags. Séu ekki sérstakar heimildir fyrir öðru í sérlægum verður hinn almennti rammi um viðkomandi starfsemi sem sveitarstjórnin setur því almennt að vera svo skýr að hætta á slíkri mismunun sé ekki fyrir hendi. Áréttað skal að ákvæðið fjallar aðeins um nefndir fyrir hluta sveitarfélags en ekki um staðbundna útfærslu á daglegri stjórnsýslu eða þjónustu sveitarfélags gagnvart íbúum.

Í 3. og 4. mgr. er sérstaklega fjallað um heimild sveitarstjórnar til að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að nefnd skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags í almennum kosningum. Kosningar til slíkrar nefndar verða að fullnægja ákveðnum grundvallarskilyrðum um lýðræðislegar kosningar og gert er því ráð fyrir að um slíkar kosningar gildi þau ákvæði frumvarpsins og reglur sem settar eru á grundvelli þeirra sem fjalla um íbúakosningar sveitarfélaga. Þá er gert ráð fyrir því að sveitarfélög setji sér annaðhvort sérstakar reglur eða setji þær í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins um hvernig kosið er í slíkar nefndir. Eðli máls samkvæmt eiga ákvæði 51., 52. og 56. gr. um kjör til nefnda og lausn frá nefndarsetu ekki við um nefndir sem kosnar eru almennri kosningu samkvæmt ákvæði þessu.

Um 44. gr.

Kveðið er á um það nýmæli að ráðherra skuli semja og gefa út fyrirmynd að nefnd sem telst vera heimastjórn. Í frumvarpi þessu er áfram gert ráð fyrir því að þróunin verði með þeim hætti að sveitarfélög verði stærri og öflugri. Í því felst í flestum tilvikum að þróunin verði sú að sveitarfélög verði með fleiri byggðarkjarna og nái yfir stærra landsvæði. Til að fylgja eftir þessari þróun hafa sveitarfélög og íbúar þeirra kallað eftir skýrari heimildum fyrir svonefndar heimastjórnir sem eru fastanefndir skv. 42. gr. og nefndir fyrir hluta sveitarfélags skv. 43. gr. Af þeim sökum er brýnt að til sé skýr og vandaður rammi um skipan, hlutverk og valdheimildir slíkrar nefndar. Lögð er því áhersla á að fyrirmynd ráðherra tryggi heimastjórn raunveruleg verkefni og valdsvið og getur ráðherra litið til þeirrar góðu reynslu sem fengist hefur af starfsemi heimastjórna í sveitarfélaginu Múlaþingi við gerð fyrirmyndarinnar. Ákvæðið hefur þann tilgang að bæði einfalda sveitarfélögum að koma á fót heimastjórnnum og festa í sessi skýra merkingu hugtaksins. Til að auka traust á heimastjórnnum er mikilvægt að heitið heimastjórn sé samræmt og vísi ávallt til nefndar sem hefur raunverulegar, framseldar valdheimildir, en sé ekki einungis umsagnaraðili.

Í því skyni er gert ráð fyrir að í fyrirmynd ráðherra verði skilgreindar annars vegar lágmarksvaldheimildir sem eru forsenda þess að nefnd geti talist heimastjórn og hins vegar valkvæð ákvæði um önnur verkefni eða skipan. Sveitarfélögum er því frjálst að aðlagja valkvæða þætti fyrirmyndarinnar að sínum þörfum. Vilji sveitarfélag aftur á móti ekki veita nefnd þær lágmarksheimildir sem fyrirmyndin kveður á um getur hún ekki talist heimastjórn í skilningi frumvarpsins, þótt hún kunni að sinna mikilvægu hlutverki sem önnur tegund af nefnd fyrir hluta sveitarfélags. Til að auðvelda sveitarstjórnnum að setja á fót heimastjórnir er gert ráð fyrir að fyrirmynd ráðherra verði þannig úr garði gerð að sveitarfélög geti vísað til hennar með beinum hætti í stjórnskipulagi sínu, t.d. með því að kveða á um í samþykkt sveitarfélagsins að hlutverk, skipan og verkefni heimastjórnar fari eftir fyrirmynd ráðherra.

Áréttað er að endanlegt ákvörðunarvald um skipan og valdheimildir heimastjórna er í höndum sveitarstjórnar sjálfar. Fyrirmynd ráðherra er því fyrst og fremst til leiðbeiningar. Jafnframt er áréttað að heimastjórn er nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags skv. 43. gr. og eiga ákvæði þeirrar greinar því einnig við um heimastjórn.

Um 45. gr.

Ákvæðið er nýmæli en í því er fjallað um rétt íbúa í byggðarkjörnum til að fá skipaða nefnd sem fer með afmörkuð málefni þeirra innan stærra sveitarfélags. Meginmarkmið ákvæðisins er að veita íbúum í minni byggðarkjörnum færi á að sérstök nefnd innan sveitarfélagsins fjalli um málefni sem varða þeirra nærsamfélag. Í ákvæðinu eru sett fram skýr og hlutlæg skilyrði fyrir því hvenær þessi réttur er virkur og hvernig íbúar geta formlega virkjað hann. Lögð er áhersla á þá lýðræðislegu skyldu sveitarstjórnar að virða þennan rétt sem og að leiðbeina íbúum um tilvist hans og hvernig þeir geta beitt honum.

Rétturinn til að fara fram á skipun nefndar til að fara með málefni tiltekins svæðis innan sveitarfélags er bundinn við byggðarkjarna sem uppfylla tiltekin skilyrði um íbúafjölda, landfræðilega legu og skilgreiningu. Markmiðið með skilyrðunum er að tryggja að rétturinn nýtist þar sem þörfin er mest, þ.e. í skilgreindum byggðarkjörnum af ákveðinni stærð sem eru í ákveðinni fjarlægð frá stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins. Í því felst að stærsti byggðarkjarninn í sveitarfélaginu fellur ekki undir skilyrði þessa ákvæðis. Skilyrðin eru þau að íbúar séu 250 eða fleiri samkvæmt tölum Hagstofu Íslands, að byggðarkjarninn uppfylli skilgreiningu Hagstofunnar á þéttbýli þar sem fjarlægð milli húsa er að jafnaði ekki meiri en 200 metrar og að byggðarkjarninn sé í minnst 10 km fjarlægð frá stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins.

Til að virkja þennan rétt geta íbúar farið tvær leiðir sem báðar byggjast á gildandi ákvæðum sveitarstjórnarlaga um beina aðkomu íbúa og lagt er til að gildi áfram í frumvarpi þessu. Annars vegar geta þeir safnað undirskriftum 51% kosningarbærra íbúa í byggðarkjarnanum skv. 121. gr. sem er afdráttarlaus viljayfirlýsing sem sveitarstjórn ber að verða við. Hins vegar geta 20% íbúa krafist þess að fram fari almenn íbúakosning í byggðarkjarnanum um málið skv. 120. gr. og sé tillagan samþykkt er vilji íbúanna sömuleiðis bindandi fyrir sveitarstjórn.

Þegar vilji íbúa hefur verið staðfestur skv. a- eða b-lið 3. mgr. ber sveitarstjórn að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma nefndinni á fót. Sú vinna felur í sér að breyta viðeigandi samþykktum sveitarfélagsins og undirbúa kosningu fulltrúa í nefndina. Ekki eru settir tímafrestir í ákvæðinu, enda getur slíkur undirbúningur verið misviðamikill, en lögð er áhersla á að sveitarstjórn bregðist við án tafar.

Þótt íbúar þeirra byggðarkjarna sem skilgreindir eru í ákvæðinu eigi rétt á að knýja fram stofnun nefndar er þó gert ráð fyrir því að það verði í höndum sveitarstjórnar að ákveða skipan nefndarinnar, hvaða hlutverki hún skuli gegna og hversu víðtækar valdheimildir hún fær. Það er því í höndum sveitarstjórnar að ákveða hvort sett verði á laggirnar heimastjórn skv. 44. gr. eða önnur tegund af nefnd sem færi með málefni byggðarkjarnans. Þrátt fyrir það er lögð rík áhersla á þá lýðræðislegu skyldu sveitarstjórnar að virða vilja íbúa og þann aðdraganda sem leiddi til stofnunar nefndarinnar. Því er gert ráð fyrir að sveitarstjórn eigi í virku samráði við íbúa eða fulltrúa þeirra við mótun á hlutverki og valdi nefndarinnar þannig að niðurstaðan endurspegli vilja heimamanna og þjóni markmiðum um aukið lýðræði fyrir minni byggðarkjarna.

Ítrekað er jafnframt að réttur íbúa í þeim byggðarkjörnum sem fjallað er um í ákvæðinu til að fara fram á að nefnd verði skipuð til að fara með málefni þeirra innan sveitarfélagsins hefur ekki áhrif á heimildir sveitarstjórna til að ákveða heimastjórnir fyrir ýmis svæði innan sveitarfélagsins. Heimastjórnir geta því verið skipaðar óháð stærð, staðsetningu eða íbúafjölda svæðis.

Um 46. gr.

Ákvæði þetta á sér hliðstæðu í 39. gr. gildandi laga og fjallar um heimild sveitarstjórnar til að skipa 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, svo sem þegar skipaðar eru byggingarnefndir eða framkvæmdanefndir vegna fyrirhugaðra framkvæmda, án þess þó að viðkomandi nefnd sé falið ákvörðunarvald um það málefni eða framkvæmd sem henni er falin skoðun á.

Til skýringar á þessum mun er lagt til nýmæli í 3. mgr. sem er til áréttingar á því að um fundi slíkra ráðgefandi nefnda gilda ekki þröngar almennar reglur laganna um fundi sveitarstjórna nema sveitarstjórn eða viðkomandi nefnd ákveði það sjálf. Í 3. mgr. er því mælt fyrir um að sveitarstjórn geti sett reglur um fundi nefnda og ráða sem falla undir ákvæðið, eða falið viðkomandi nefnd að setja sér starfsreglur, að því leyti sem ekki er mælt fyrir um í öðrum lögum. Þetta tekur m.a. til boðunar funda, ályktunarhæfis, atkvæðagreiðslna og þátttöku nefndarfulltrúa í fundum með fjarfundarbúnaði. Ekki eru settar sérstakar hömlur á þær reglur sem sveitarfélög setja um fundi slíkra nefnda og geta sveitarfélög því t.d. ákveðið að hafa fundi lokaða eða opna, eða að þeir fari alfarið fram með fjarfundarbúnaði óháð staðsetningu nefndarfulltrúa.

Hér gilda þó að sjálfsgöðu sérlög þar sem við á, svo sem almennar reglur stjórnsýsluréttar um hæfi nefndarfulltrúa, ákvæði upplýsingalaga um skráningu upplýsinga, eða reglur um starfshætti kjörstjórna sem starfa á grundvelli kosningalaga. Almennu eru ekki gerðar kröfur um opinbera birtingu slíkra starfsreglna, enda hafa þessar nefndir eingöngu ráðgefandi hlutverk og er ætlað að undirbúa mál en ekki að fullnaðarafgreiða þau.

Um 47. gr.

Ákvæðið er samhljóða 40. gr. gildandi laga og felur í sér áréttingu á valdi sveitarstjórnarinnar. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakrar skýringar en er bæði mikilvæg árétting um stöðu nefnda sveitarstjórnar gagnvart sveitarstjórninni og 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 fyrr en hún hefur verið formlega staðfest af hálfu sveitarstjórnarinnar.

Um 48. gr.

Ákvæðið er samhljóða 41. gr. gildandi laga. Í framkvæmd hafði stundum valdið nokkrum vanda hvernig ætti að tryggja að sveitarstjórn tæki fullnægjandi og skýra afstöðu til málefna sem verið hefðu til meðferðar hjá nefndum. Það er þó afar mikilvægt í ljósi þess umboðs sem sveitarstjórninni er falið af íbúum sveitarfélagsins að farvegur mála sé skýr en borið hafði á því að framlagning á afgreiðslum einstakra nefnda fyrir sveitarstjórn væri ekki í nægilega formlegum farvegi. Af því skapaðist sú hætta að í gegnum fundi sveitarstjórna færu mál sem sveitarstjórnin væri ekki nægilega upplýst um og var þetta ákvæði því lögfest með gildandi lögum til að taka á þessum vanda.

Skilvirkni í fundum sveitarstjórna er mikilvæg en hún má þó ekki ganga gegn grundvallarreglum í stjórnsýslurétti um að ákvarðanir séu teknar á grundvelli nægilegra upplýsinga og málefnalegra sjónarmiða. Þá ber einnig að hafa í huga að í nútímastjórnsýslu er umfjöllun um viðfangsefni í stjórnsýslu almennt bundin við mál. Á hverjum fundi í nefndum og sveitarstjórnnum er almennt tekinn fyrir fjöldi mála. Vönduð meðferð mála í stjórnsýslu sveitarfélaga ætti því almennt að byggjast á því að bókað sé í fundargerðir um þau mál sem lögð eru fyrir

fund, en ekki um þær fundargerðir sem þar eru lagðar fyrir. Af þessari ástæðu er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að ef fundargerðir nefnda innihalda ályktanir eða tillögur sem þarfnast staðfestingar þá beri að taka viðkomandi tillögur og ályktanir fyrir sem sérstök mál og afgreiða formlega. 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.

Áfram er lagt til að heimilt verði að leggja fundargerðir sem ekki innihalda slík mál fyrir sveitarstjórn til kynningar. Með þessu er ekki gengið svo langt að leggja til að hvert og eitt mál verði lagt formlega fyrir sveitarstjórn og afgreitt með ákveðnum hætti og um það bókað. Ekkert ætti þó að vera því til fyrirstöðu að einstök sveitarfélög tækju upp slíkt verklag og í reynd má telja að það væri æskilegt að sveitarfélögin gerðu það þrátt fyrir niðurlag 1. mgr.

Um 49. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sambærileg regla og er að finna í 42. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga en þó eru lagðar til nokkrar breytingar á 1. mgr. Tilgangur ákvæðisins 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 sé 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 samkvæmt ákvæðinu taki til annarra en nefndra aðila. Mikilvægt er að festa sé í framkvæmd stjórnsýslu sveitarfélaganna. Eins og 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 fjármálaáætlun eða öðrum almennum og bindandi reglum eða áætlunum sem sveitarstjórn hefur sett.

Rétt er að benda á að hugtökin fullnaðarafgreiðsla mála og fullnaðarákvörðun eru notuð jöfnum höndum í ákvæðum frumvarpsins og ber að leggja sama skilning í þau bæði. Í framkvæmd hefur reynt á hvað telst vera fullnaðarákvörðun, en sem dæmi var skoðað í máli nr. IRN22010399 frá 12. september 2022 hvort ákvörðun um útboð á snjómokstri félli þar undir. Í áliti ráðuneytisins kom fram að ef vafi léki á því hvort ákvörðun teldist vera fullnaðarákvörðun bæri að leggja mat á hversu skuldbindandi hún sé fyrir sveitarfélagið. Í umræddu máli var kveðið á um í útboðsgögnum að sveitarfélagið myndi samþykkja hagstæðasta tilboðið miðað við valforsendur. Þar sem sveitarfélaginu var einungis heimilt að hafna tilboðum eða hætta við útboð á grundvelli málefnalegra ástæðna taldi ráðuneytið að ákvörðun um útboðið hefði falið í sér fullnaðarákvörðun. Þurfti hún því að uppfylla skilyrði ákvæðisins um valdframsal til að teljast tæk. Breytingum sem lagðar eru til á 1. mgr. er fyrst og fremst ætlað að skerpa á þeim reglum sem gilda um framsal sveitarstjórnar á valdi til fastanefnda og starfsmanna sveitarfélagsins til að fullnaðarafgreiða mál en rétt er að taka fram að með því er einnig átt við vald til að afturkalla mál. Megintilgangurinn er að skapa skýran lagalegan grundvöll fyrir slíku framsali og auka skýrleika ákvæðisins.

Helstu breytingar á ákvæðinu samanborið við 42. gr. núgildandi laga eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er lagt til að áfram verði mælt fyrir um að heimilt verði að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu mála í því skyni að hún vinni að málefnum eða málum fyrir hluta sveitarfélags skv. 43. gr. og á það einnig við um heimastjórnir skv. 44. gr. a. Um er að ræða áréttingu á því að sveitarstjórn sé heimilt að fela nefnd skv. 43. gr. verkefni, þótt það sé ekki í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni eða hraðari málsmeðferð. Tilgangurinn er að skerpa á heimild sveitarstjórnar til að fela nefnd fyrir hluta sveitarfélags vald til að fullnaðarafgreiða mál. Er sveitarstjórn því almennt heimilt að fela nefnd fyrir hluta sveitarfélags vald til að afgreiða þau mál sem sveitarstjórn er falið að því skilyrði uppfylltu að þau varði ekki verulega fjárhag sveitarfélagsins.

Í öðru lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um að geta skuli um ákvarðanir sem sveitarstjórn felur fastanefnd að fullnaðarafgreiða í samþykkt um stjórn sveitarfélags en ákvæðið hefur verið túlkað með þeim hætti í framkvæmd. Tekið er því af skarið um að í samþykkt um stjórn sveitarfélags þurfi að mæla fyrir um þær ákvarðanir sem fastanefnd má afgreiða endanlega fyrir hönd sveitarstjórnar. Það er því ekki nægilegt að framselja slíkt vald með opnum og almennum hætti til fastanefndar.

Tilgangurinn með því að mæla fyrir um framsalsheimildir í samþykkt um stjórn sveitarfélags er fyrst og fremst sá að tryggja að íbúar sveitarfélagsins og aðrir geti gengið úr skugga um hvar ákvörðunarvald í tilteknum málaflokki liggur og að valdbær aðili hafi afgreitt mál þeirra. Tekið skal þó fram að ekki er gert ráð fyrir að ákvæðið verði túlkað með svo þröngum hætti að tiltaka þurfi nákvæmlega allar þær ákvarðanir sem fastanefnd er falið að fullnaðarafgreiða heldur er fyrst og fremst gerð sú krafa að framsalsheimildin, sem fram kemur í samþykktinni, sé nægilega skýr og afmörkuð. Sem dæmi má nefna að hægt væri vísa til allra ákvarðana sem sveitarstjórn er falið að taka samkvæmt tilteknum lögum, ákvarðana á afmörkuðu málefnasviði eða ákvarðana sem varða fjáruhlát undir ákveðinni, fyrirframskilgreindri fjárhæð.

Þá er áfram gert ráð fyrir því ekki sé þörf á að geta um ákvarðanir sem starfsmenn sveitarfélags taka sem leiðir af stöðuumboði þeirra, svo sem ákvarðanir sem snúa að daglegum rekstri sveitarfélags, sbr. 2. mgr.

Í þriðja lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um að sveitarstjórn þurfi ekki að mæla fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags þær ákvarðanir sem lögboðnum nefndum eða öðrum aðilum sveitarfélagsins er falið að afgreiða með lögum. Er þá horft til þess að nægilegt sé að vísað sé til þess í sérlögum að ákvörðunin falli undir aðila innan sveitarfélags og því sé ekki þörf á að geta um það í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Það á jafnframt sérstaklega við ef kveðið er skýrt á um það í sérlögum að aðili innan sveitarfélags skuli vera sjálfstæður í störfum sínum og standi utan við almenna stjórnsýslu sveitarfélags.

Önnur atriði ákvæðisins sem rétt er að fjalla um er að 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.

Þar sem gera verður ráð fyrir því að ekki geti ávallt verið samstaða um afgreiðslu máls er gerður sá fyrirvari í 3. mgr. að þriðjungur fulltrúa í viðkomandi nefnd eða starfsmaður sem fengið hefur framselt vald samkvæmt ákvæðinu geti krafist þess að sveitarstjórn, byggðarráð eða viðkomandi nefnd taki ákvörðun í máli, í samræmi við samþykkt um stjórn sveitarfélags. Þessari heimild getur starfsmaður 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 4. mgr. 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, fyrst og fremst til að taka af vafa um það hver eigi að afgreiða endurupptökubeiðnina.

Um 50. gr.

Ákvæðið er samhljóða 43. gr. gildandi laga og mælir 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 sveitarstjórnarfulltrúi getur lagt fram slíka ósk og skal þá orðið við henni. Mikilvægt er að hafa í huga að þetta er sú 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 stjórnmalaafla 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 51. og 52. gr.

Um 51. gr.

Ákvæðið er samhljóða 44. gr. gildandi laga og mælir nánar fyrir um það hvernig skal leggja fram lista þegar kosið er bundinni hlutfallskosningu í nefndir. Í 3. tölul. ákvæðisins er mælt fyrir um að leggja skuli fram lista skriflega. Nafn hvers sveitarstjórnarfulltrúa getur aðeins verið á einum lista. Ef gerð er tillaga um fulltrúa sem ekki er skylt að taka kjöri í nefnd, þ.e. telst hvorki aðalfulltrúi né varafulltrúi í sveitarstjórn, skal liggja fyrir samþykki hans 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.

Meginefni ákvæðisins birtist í 2. tölul. 1. mgr. Þar er að finna reglu sem mælir fyrir um hvernig gæta skuli 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. 52. gr. Í niðurlagi 2. tölul. er þó gerður sá fyrirvari að reglan um ákveðið hlutfall kynja eigi ekki við í tveimur tilvikum. Annars vegar þegar aðeins eru kjörgengir í nefnd aðal- og varafulltrúar í sveitarstjórn og á það jafnframt 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 verði slík að hægt sé að fullnægja kröfum um kynjakvóta í slíka nefnd. Þá byggist ákvæðið einnig á ákveðinni málamiðlun sjónarmiða um mikilvægi þess að tryggja jafnan aðgang kynjanna að nefndum annars vegar og sjónarmiða um lýðræðislegan vilja íbúanna 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 kann að eiga við í minni sveitarfélögum þar sem tryggja verður ákveðna

þekkingu eða aðra eiginleika einstaklinga sem kjósa á í nefndir. Sveitarstjórn sjálf getur þó ekki ákveðið slíkar hæfniskröfur. Þær þurfa að leiða af ákvæðum sérлага til að réttlæta undantekningu frá kynjakvóta. Þrátt fyrir ákvæði hér um tiltekinn fjölda hvors kyns þar sem átt er við karla og konur kemur ákvæðið ekki í veg fyrir tillögu um fólki með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá, sbr. 28. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020.

Um 52. gr.

Ákvæðið er samhljóða 45. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og mælir nánar fyrir um það hvernig sætum í nefndir skal útteilt á grundvelli kosningar sem fram fer um þá lista sem tillaga hefur borist um. Áréttað er að við úthlutun sæta í nefndir eru talin atkvæði sveitarstjórnarfólks en ekki horft til atkvæða í sveitarstjórnarkosningunum sjálfum. Í 1., 2. og 3. tölul. er í raun lýsing á hinni svonefndu d'Hondt-kosningareglu sem ekki þarfnast hér sérstakrar skýringar. Í 4. tölul. er að finna reglu sem ætlað er að tryggja ákveðin kynjahlutföll í nefndir sem falla undir 2. tölul. 51. gr. frumvarpsins. 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. 51. gr., skuli 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 framangreind aðferð hins vegar lögð til sem mótvægi við það inngrip 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 frávik.

Í 2. mgr. kemur fram að ef ekki er kosið hlutfallskosningu í nefnd heldur byggt á samstarfi flokka um skipun þá skuli gæta þess að kynjahlutföll í nefndina í heild fullnægi kröfum skv. 2. tölul. 51. gr. Ef ekki næst samstaða ræður meginreglan og skal þá fara fram hlutfallskosning samkvæmt áður lýstum reglum.

Um 53. gr.

Í greininni, sem er samhljóða 46. gr. gildandi laga, kemur í fyrsta lagi fram sú grunnregla, sem lengi hefur verið við lýði í sveitarstjórnarrétti, að fundir nefnda skuli almennt fara fram fyrir luktum dyrum.

Í 2. mgr. er vísað með almennum hætti til þess að ákvæði III. kafla um framkvæmd funda, ályktunarhæfi, atkvæðagreiðslur o.fl. eigi við um fundi nefnda sveitarfélagsins, en í niðurlagi ákvæðisins er sérstaklega tekið fram að þær reglur eigi við eftir því sem við getur átt. Gert er þó ráð fyrir að almennt gildi allar reglur III. kafla um fundi fastanefnda, þar á meðal um fundarboðun, fundarstjórn og þátttöku fundarmanna með fjarfundarbúnaði. Þrátt fyrir að ákvæðið nái til allra nefnda á vegum sveitarfélagsins er þó horft til þess að rýmri reglur geti átt við um t.d. ráðgefandi nefndir og ráð sem fjalla um undirbúning einstakra mála, málaflokka og verkefna, sbr. 46. gr. frumvarpsins, svo sem varðandi fundarboðun, heimild fundarmanna til að taka þátt í fundi með fjarfundarbúnaði o.fl. Sjá nánar skýringar við 46. gr. Þá má einnig áréttast að í 59. gr. frumvarpsins kemur fram að ákvæði þess um réttindi og skyldur

sveitarstjórnarfulltrúa eigi einnig við um réttindi og skyldur nefndarfulltrúa, eftir því sem við getur átt.

Um 54. gr.

Í 54. og 55. gr., sem eru efnislega samhljóða 47. og 48. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, er fjallað um varafulltrúa í nefndir og innköllun varafulltrúa í nefndir. Sambærileg ákvæði hvað varðar sveitarstjórn er að finna í 23. og 35. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að varafulltrúar skuli taka sæti í nefndum í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Í 2. mgr. kemur fram að þegar kosið er til nefndar hlutbundinni listakosningu, eða listi hefur verið sjálfkjörinn, þá taki varafulltrúar af sama lista og sá aðalfulltrúi sem forfallast sæti í nefnd í þeirri röð sem þeir voru kjörnir, að teknu tilliti til endurröðunar skv. 4. tölul. 1. mgr. 52. gr. Varafulltrúi kemur því af sama lista og hinn forfallaði aðalfulltrúi. Röð varafulltrúa fer eftir því hvar á listanum sem boðinn var fram þeir voru þegar kjörið var í nefndina, en þó að því gættu að ef kynjahlutföll eru með þeim hætti að skilyrðum 4. tölul. 52. gr. er ekki fullnægt þarf að færa næsta einstakling af því kyni sem hallar á upp listann svo langt sem þörf er á. Af þessu getur því leitt frávik frá röð varafulltrúa.

Í 3. 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 fleiri fulltrúa 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 varafulltrúa eftir því hvaða aðalfulltrúi hefur forfallast. Þessi regla ryður hins vegar ekki brott skilyrðinu sem fram kemur í niðurlagi 1. mgr. um að varafulltrúar taki sæti í þeirri röð sem ákveðin hefur verið fyrir fram að teknu tilliti til endurröðunar vegna kyns.

Í 4. mgr. er mælt svo fyrir að yfirlýsingu um samstarf skuli leggja fram á fyrsta sveitarstjórnarfundinum eftir að nefndarkosning fór fram. Mikilvægt er að þetta sé gert án tafar og er þessi regla því lögð til óbreytt frá gildandi lögum. Hún er fortakslaus. Æskilegt væri auðvitað að viðkomandi stjórnmalaflokkar legðu fram slíka yfirlýsingu strax við kosningu í nefndir. Annað kann að leiða til eftirfarandi átaka um innköllun varafulltrúa 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 4. mgr. mælt svo fyrir að yfirlýsing um breytta röð á innköllun varafulltrúa gildi til loka kjörtímabils eða þar til kjörið er í nefnd að nýju. Viðkomandi stjórnmalaflokkar eru því bundnir af yfirlýsingu um innköllun varafulltrúa 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 55. gr.

Samkvæmt 1. og 2. mgr., sem eru samhljóða 1. og 2. mgr. 48. gr. gildandi laga, gilda sömu reglur um innköllun varafulltrúa í nefndir og varafulltrúa í sveitarstjórnir, eftir því sem við getur átt. Í því felst fyrst og fremst að kröfur um lögmæt forföll eru þær sömu hvað varðar sveitarstjórnarfulltrúa og nefndarfulltrúa.

Um 56. gr.

Ákvæðið er samhljóða 49. gr. gildandi laga. Á aðal- og varafulltrúum í sveitarstjórnnum hvílir sú skylda að sinna þeim störfum sem þeir eru kjörnir til. Frá því er hægt að veita undanþágur vegna óhæfilegs álags á viðkomandi, sbr. 2. mgr. 34. 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. 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 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 inngrip í þann rétt einstakra sveitarstjórnarfulltrúa að fylgja einvörðungu sannfæringu sinni og lögum við töku ákvarðana. Með tilliti til mikilvægis þess að framkvæmd sveitarstjórnarmála sé hnökralaus og ekki myndist óþarfa togstreita milli nefnda sveitarstjórnar og sveitarstjórnarinnar sjálfrar hefur verið valin sú leið í íslenskri sveitarstjórnarlöggjöf að hafa þennan möguleika í lögum. Fyrir því eru sögulegar ástæður hér á landi og hér er ekki gerð tillaga um breytingu í þeim efnum.

Samkvæmt 2. mgr. 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, svo sem ef nefndarfulltrúi án lögmætra forfalla mætir ekki á fundi eða brýtur gegn þagnarskyldu. Einnig gæti komið til greina að skipta út fulltrúa tímabundið á grundvelli ákvæðisins ef upp koma verulegir samskiptaerfiðleikar í nefnd vegna persónulegra ástæðna, til dæmis ásakana um óviðeigandi háttsemi. Þó ber að beita framangreindri heimild af varúð og leggja mat á hvort hægt sé að horfa til vægari úrræða, t.d. með nýtingu heimilda til að taka þátt í fundi með fjarfundarbúnaði. Ágreining um hvort skilyrði sé fyrir því að skipta út fulltrúa úr nefndum, ráðum eða stjórnnum má bera undir ráðherra samkvæmt með kvörtun skv. 126. gr.

Ef ekki er samstaða um endurskipun nefndar getur hver og einn sveitarstjórnarfulltrúi 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 endurskipan gæti viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúi einnig borið undir ráðherra með kvörtun skv. 126. gr. Þessi regla tryggir möguleika minni hlutans til að hafa áhrif á það hvaða fulltrúar á hans vegum sitja í sveitarstjórn til jafns við meiri hlutann. Þar sem ráð er fyrir gert að kosning vegna endurskipunar fari fram skv. 1. mgr. 51. 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 ákvæðisins í gildandi sveitarstjórnarlögum, að ólíklegt sé að til slíkra kosninga komi. Í ljósi þess að minni hlutinn 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 samþykkja 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. 51. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 52. gr. Þessar reglur veita ekki heimild til frávika frá þeim kynjahlutföllum við val á fulltrúum í nefndir sem þar eru gerðar kröfur um.

Um 57. gr.

Fyrstu þrjár málsgreinarnar eru samhljóða 50. gr. gildandi laga og er í 1. mgr. kveðið á um að hafi verið kjörið til sveitarstjórnar bundinni hlutfallskosningu og einhver framboðsaðili sem fulltrúa á í sveitarstjórn nái ekki kjöri í byggðarráð þá skuli þessum fulltrúum heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til þátttöku í fundum nefndarinnar. Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að ef tvö eða fleiri framboð standa saman að lista til að ná inn manni í byggðarráð þá telst sá maður fulltrúi þeirra allra í ráðinu. Framboðin teljast með öðrum orðum hafa náð kjöri í skilningi ákvæðisins og eiga því ekki jafnframt rétt á að tilnefna áheyrnarfulltrúa í ráðið. Þá er sveitarstjórn heimilt að kveða á um að sama regla gildi um aðrar fastanefndir sveitarfélagsins sem falið hefur verið fullnaðarákvörðunarvald. Vegna sérstaks eðlis þeirra mála sem fjallað er um í barnaverndarnefndum er þó ekki talið rétt að opna á þátttöku fleiri aðila í fundum þeirra nefnda en leiðir af lögum um viðkomandi nefndir. Rétt er að taka fram að þegar sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 voru lögfest var að finna í ákvæðinu þá sérreglu að áheyrnarfulltrúar sem valdir eru í nefnd skv. 1. mgr. ættu ekki rétt til setu í nefnd þegar til afgreiðslu eru mál er varða réttarstöðu einstaklinga og sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu taka til. Með lögum nr. 107/2021 var reglan felld úr gildi samhljóða niðurlagningu barnaverndarnefnda.

Rétturinn til að tilnefna áheyrnarfulltrúa skv. 1. mgr. er þeirra framboða sem buðu fram í kosningum til sveitarstjórnar. Miða skal við þá lista sem voru í kjöri til sveitarstjórnar. Hér er því ekki um að ræða rétt einstakra sveitarstjórnarfulltrúa, t.d. ef þeir síðar á kjörtímabili segja sig úr þeim stjórnmalaflokki sem þeir tilheyrðu þegar kosning í sveitarstjórn fór fram. Sömu skilyrði gilda um áheyrnarfulltrúa og gilda um kjörgengi í nefndina. Í því felst til að mynda að áheyrnarfulltrúi í byggðarráði verður að vera aðalfulltrúi 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, svo sem félög starfsmanna, eigi rétt á að tilnefna áheyrnarfulltrúa í nefndir. Ákvæði þetta fjallar ekki um slíka áheyrnarfulltrúa.

Áheyrnarfulltrúar hafa ekki áhrif á kynjakvóta skv. 2. tölul. 51. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 52. gr.

Ákvæði 4. mgr. er samhljóða 3. mgr. 48. gr. gildandi laga en talið var skýrara að hafa það í grein sem fjallar um áheyrnarfulltrúa.

Um 58. gr.

Ákvæðið er samhljóða 51. gr. gildandi laga og mælir 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, 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 samkvæmt lögbundinni heimild 1. mgr. 57. gr., samkvæmt sérstakri heimild sveitarstjórnar umfram þá skyldu eða er skipaður af utanaðkomandi aðilum á grundvelli sérлага.

Um 59. gr.

Ákvæðið er samhljóða 52. gr. gildandi laga. Af ákvæðinu leiðir að um réttindi og skyldur fulltrúa í nefndum eiga, eftir því sem við getur átt, einnig ákvæði frumvarpsins 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 nefndarfulltrúum með sama hætti og fulltrúum í sveitarstjórninni.

Um 60. gr.

Ákvæðið er samhljóða 53. gr. gildandi laga. Sveitarstjórn kýs 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 fráviks frá ákvæðum kaflans. Þannig geta til að mynda reglur um að fulltrúar í stjórn félags séu valdir á aðalfundi þess leitt til þess að aðrar reglur eigi við um skipun fulltrúa í slíkar stjórnir og jafnframt um lausn þeirra frá störfum.

Sveitarfélög 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 eignarhlutar. 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 láta hinar síðarnefndu vika. Í slíku tilviki væri sveitarstjórn óheimilt að gefa honum bein fyrirmæli eða tilmæli um það hvernig hann hagaði störfum sínum svo dæmi séu tekin.

Um VI. kafla.

Í VI. kafla er fjallað um stöðu framkvæmdastjóra sveitarfélags. Þar er einnig að finna ákvæði um annað starfslið sveitarfélaga og er kaflinn efnislega samhljóða ákvæðum gildandi laga. Með gildandi lögum voru felld brott ákvæði sem lúta að hlutverki oddvita í þeim tilvikum þegar framkvæmdastjóri er ekki ráðinn og þess í stað var gert ráð fyrir að öll sveitarfélög skuli ráða framkvæmdastjóra. Ekki var þó um grundvallarbreytingu að ræða þar sem sveitarstjórn

getur eftir sem áður ákveðið að ráða oddvita í hlutastarf við framkvæmdastjórn sveitarfélags ef svo ber undir og er áfram gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi.

Um 61. gr.

Ákvæðið er samhljóða 54. gr. gildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu skal sveitarstjórn ráða framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri fer ekki með eiginlega yfirstjórn sveitarfélagsins. Það er hlutverk sveitarstjórnarinnar. Engu að síður er ljóst að starf framkvæmdastjóra er mjög mikilvægt. Hann er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins og skal sjá um framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnarinnar og jafnframt um framkvæmd á verkefnum sveitarfélagsins og ákvörðunum sveitarstjórnar að því leyti sem öðrum hefur ekki verið fengið það hlutverk. Starf framkvæmdastjórans 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 framkvæmdastjóra er heimilt að byggja á pólitískum sjónarmiðum, ólíkt því sem almennt á við um ráðningu í opinber störf.

Rétt er að taka fram, þrátt fyrir framangreint, að framkvæmdastjóri getur ekki aðeins verið framkvæmdastjóri meiri hluta sveitarstjórnar. Það er sveitarstjórnin í heild sem fer með stjórn sveitarfélagsins á hverjum tíma og hver og einn sveitarstjórnarfulltrúi hefur sömu réttindi og ber sömu skyldur vegna setu sinnar í sveitarstjórn. Framkvæmdastjóri þarf því að vera framkvæmdastjóri sveitarstjórnarinnar allrar, ef svo má segja, en ekki aðeins pólitískis meiri hluta hverju sinni. Í reynd er hér vitaskuld réttara að tala um framkvæmdastjóra sveitarfélags en sveitarstjórnar.

Ráðningarsamningur við framkvæmdastjóra skal vera skriflegur. Sé ekki um annað samið er ráðningartími hans að jafnaði 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 sé um tiltekinn uppsagnarfrest framkvæmdastjóra innan kjörtímabils. Heimild til slíks er í ákvæðinu. Eðlilegt er að ráðningarsamningur kveði á um fleiri atriði en hér eru nefnd, en það er á ábyrgð viðkomandi sveitarstjórnar að taka ákvarðanir um slíkt.

Um 62. gr.

Ákvæðið er samhljóða 55. gr. gildandi laga og fjallar um hlutverk framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjórinn er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins. Það er hans meginhlutverk. Hann á að sjá um að dagleg stjórnsýsla sé í samræmi við lög, samþykktir og ákvarðanir sveitarstjórnar og að mál séu undirbúin með viðunandi hætti fyrir fundi nefnda og sveitarstjórnar. Framkvæmdastjórinn er ekki sá sem stjórnar sveitarfélagi en hlutverk hans getur engu að síður verið ákaflega mikilvægt. Það leiðir af stöðu framkvæmdastjórans sem yfirmanns annars starfsliðs og einnig þess hlutverks sem honum er falið til að mynda vegna undirbúnings funda sveitarstjórnarinnar að á honum hvílir sú skylda að sjá til þess að stjórn-skipulag sveitarfélagsins sé skilvirk og starfslið nægilega hæft og upplýst til þess að stjórn-sýslan starfi lögum samkvæmt og sveitarstjórn geti tekið ákvarðanir sínar á upplýstum og faglegum grundvelli innan þeirra ramma sem lög og samþykktir sveitarstjórnar setja honum.

Í lokamálgrein ákvæðisins er lögð sú skylda á sveitarstjórnir að kveða skýrt á um verksvið framkvæmdastjóra og mörk ákvörðunarvalds hans gagnvart sveitarstjórn og byggðarráði í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Það er sérstaklega mikilvægt að sveitarstjórnir hugi vandlega að þessari útfærslu ef framkvæmdastjóri er jafnframt kjörinn fulltrúi. Hafa verður í huga að framkvæmdastjóri er undirmaður sveitarstjórnarinnar í heild sinni og honum ber því rík skylda til að gæta fyllsta jafnræðis gagnvart öllum kjörnum fulltrúum, til dæmis við miðlun upplýsinga og veitingu gagna. Í samþykktinni þarf m.a. fjalla um hlutverk framkvæmdastjóra

við gerð fjármálaáætlunar, svo sem hvort hann leggur fram formlega tillögu að henni í byggðarráði skv. 70. gr. Þá er jafnframt eðlilegt að í samþykkt komi fram hver gegni staðgengilshlutverki fyrir framkvæmdastjóra.

Um 63. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 56. gr. gildandi laga en á því hafa þó verið gerðar nokkrar breytingar. Ákvæðið fjallar um að sveitarstjórnin ráði starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi og veiti þeim lausn frá störfum. Hér er aðeins átt við þá starfsmenn sveitarfélagsins sem ráðast í æðstu stöður stjórnkerfisins og almennt myndi í hverju sveitarfélagi aðeins vera um að ræða framkvæmdastjórana og svo eftir atvikum fáa aðra lykilstjórnendur. Það er þó misjafnt eftir stærð og stjórnskipulagi sveitarfélaganna hvaða aðilar teljast til æðstu stjórnenda. Í allra minnstu sveitarfélögunum gæti þannig verið að í þann flokk félli framkvæmdastjórinn og skólastjóri grunnskóla, en ekki aðrir. Í flestum sveitarfélögum myndi þó skólastjóri grunnskóla ekki falla í flokk æðstu stjórnenda. Til að auka skýrleika ákvæðisins er þó lögð til sú breyting að það sé í höndum sveitarstjórnar hvers sveitarfélags að skilgreina í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins hvaða starfsmenn falla hér undir.

Til mótvægis við framangreinda reglu er hægt að benda á það sjónarmið að það kunni 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 framkvæmdastjórnann 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 meiri hluta í sveitarstjórn. Til stuðnings því að ekki sé óeðlilegt að fela sveitarstjórn slíkar ákvarðanir skal bent á að sveitarstjórn þarf að taka fjölda annarra ákvarðana sem óheimilt er að byggja á pólitískum sjónarmiðum. Oft er þetta orðað svo að starf einstakra sveitarstjórnarfulltrúa sé í grundvallaratriðum tvískipt. Annars vegar felur það í sér möguleika til að vinna að framgangi tiltekinnna 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; með öðrum orðum hefðbundna stjórnsýslu. Sveitarstjórnarfulltrúar verða einfaldlega að vera tilbúnir 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 stjórnsýslu sem sveitarstjórn er falið að taka.

Þá er lögð til breyting á ákvæðinu í samræmi við athugasemdir umboðsmanns Alþingis í álit hans nr. 9561/2018 þar sem hann benti á að í sveitarstjórnarlögum væri ekki kveðið á um form almennra fyrirmæla sem fjallað er um í gildandi 56. gr., eðli þeirra eða birtingu.

Það leiðir af þeim reglum sem gilda um stjórnskipan sveitarfélaga að sveitarstjórn getur ekki gefið almenn fyrirmæli nema á ályktunarhæfum fundi sínum. Er það því ljóst að geta verður um slíka ákvörðun í fundargerð og er því ekki talið að geta þurfi nánar um form eða efni slíkrar ákvörðunar í ákvæðinu. Aftur á móti er lagt til að gerð verði krafa um að slík fyrirmæli sveitarstjórnar skulu vera birt á vef sveitarfélags. Ekki er því nægilegt að birta fyrirmælin í fundargerð sveitarstjórnar heldur þarf að birta þau á vefnum með öðrum almennum hætti.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu hafa það markmið að skerpa á því hvað felst í svonefndu ráðningarvaldi sveitarstjórnar og framkvæmdastjóra. Það eru ekki eingöngu ákvarðanir sem snúa að ráðningu starfsmanna og ákvörðun um lausn þeirra frá störfum heldur einnig ákvarðanir sem fela í sér ákvarðanir um rétt og skyldu manna að starfsmannarétti, svo

sem áminningar eða önnur agaviðurlög, verulegar breytingar á starfsviði, lækkun launa eða starfshlutfalls o.s.frv.

Um 64. gr.

Ákvæðið er samhljóða 57. gr. gildandi laga og fjallar um almenn réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga. Ráðast meginatriðin í starfssambandi sveitarfélaganna og starfsmanna þeirra af ákvæðum í kjarasamningum og svo einstökum ráðningarsamningum.

Sveitarfélögin eru opinberir aðilar. Ákvarðanir sem sveitarstjórnir eða aðilar á þeirra vegum taka um réttarstöðu einstakra starfsmanna sveitarfélaganna fela því í grundvallaratriðum í sér beitingu opinbers valds. Með hliðsjón af því mætti almennt telja mikilvægt að lögfestar séu ákveðnar grunnreglur um það hvernig slíku valdi verði beitt, bæði af tilliti til réttaröryggis starfsmanna en einnig til að tryggja sveitarfélögunum viðunandi úrræði til að bregðast við ef starfsmenn brjóta af sér í starfi. Aftur á móti verða ekki gerðar sérstakar tillögur um lögfestingu ákvæða um það efni. Aðeins er lagt til að áfram verði lögfest regla um almenna þagnarskyldu starfsmanna sveitarfélaga og þeirra sem fengnir eru til starfa fyrir sveitarfélög.

Um VII. kafla

Í VII. kafla er að finna reglur um fjármál sveitarfélaga. Þessi kafla er breyttur frá gildandi lögum þó að viðfangsefni hans séu að mestu hin sömu, þ.e. að kveða á um meginþætti í bókhaldi, reikningsskilum, endurskoðun og gerð fjármálaáætlana og meginþætti um heimildir sveitarfélaga til ráðstöfunar á fjármunum og fjármálastjórn. Boðuðum breytingum á fjármálakaflanum er ætlað að setja skýrari umgjörð um áætlanagerð, reikningsskil og fjárhagsleg viðmið sveitarstjórnarstigsins í samræmi við lög um opinber fjármál, þar sem framsýn stefnumótun í formi fjármálastefnu er innleidd og áætlunartímabil fjármálaáætlunar lengt um eitt ár. Með innleiðingu fjármálastefnu til fimm ára verður sveitarfélögum gert kleift að bregðast við efnahagssveiflum með kerfisbundnum og fyrirsjáanlegum hætti sem tryggir stöðugra rekstrarumhverfi og bætta þjónustu við íbúa til lengri tíma litið. Verði frumvarpið að lögum verður hlutaskipting sveitarfélaga í A-, B- og C-hluta jafnframt mun skýrari og samræmdari en núverandi fyrirkomulag sem styður við að fjármálaeignir laganna horfi í ríkara mæli á kjarnastarfsemi með sjálfstæðu skuldaviðmiði A-hluta en undanþágum fyrir fyrirtæki sem falla í C-hluta. Til að lágmarka hættu á ófyrirséðum fjárhagsáföllum er jafnframt gerð aukin krafa um að sértækar greiningar og ítarlegt áhættumat liggi fyrir áður en tekin er ákvörðun um kostnaðarsamar fjárfestingar sem verða þannig aðgreindar frá almennum fjármálaáætlunum sveitarfélagsins. Að lokum munu skýrari reglur um reikningsskil og áætlanagerð bæta samanburð á rekstri sveitarfélaga, auka gagnsæi og styrkja aðhald íbúa og lánastofnana sem meðal annars getur leitt til hagstæðari lánakjara. Fjallað er nánar um þær breytingar í kafla 3.3.

Um 65. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 58. gr. gildandi laga. Í því er áréttað hið mikilvæga hlutverk og ábyrgð sem sveitarstjórn hvers sveitarfélags ber gagnvart sveitarfélaginu. Fjárfjárfarvald sveitarstjórnar felur í sér að hún tekur ákvarðanir um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins, bæði útgjöld og tekjur, og hefur eftirlit með því að stjórnsýsla sveitarfélagsins sé í samræmi við ákvarðanir hennar og lög þar að lútandi. Ákvæðið var nýmæli og fyrst lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Lögfesting þessarar reglu var ekki síst til leiðbeiningar fyrir sveitarstjórnarfulltrúa um hlutverk þeirra og ábyrgð.

Eins og almennt á við um hlutverk sveitarstjórnarinnar er ekki hægt að gera ráð fyrir að hún hafi innsýn í hverja og eina ákvörðun sem tekin er fyrir hennar hönd á vegum sveitarfélagsins. Fjárstjórnarvaldið felur því í sér að sveitarstjórninni ber a.m.k. að tryggja að stjórnsýslu sveitarfélagsins sé settur ákveðinn rammi um meðferð fjármuna og að skipuleggja starf sveitarfélagsins þannig að eftirlit um meðferð fjármuna sé fullnægjandi. Hvernig þessir þættir verða síðan útfærðir af hálfu sveitarstjórnarinnar og hversu nákvæma innsýn hún telur sig þurfa í einstaka þætti veltur aftur á móti á vilja sveitarstjórnarinnar og því hvað er framkvæmanlegt í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Hér ber að hafa í huga að sveitarfélögin eru mjög misstór þó að verkefni þeirra séu að stærstum hluta til sambærileg.

Í 1. mgr. kemur fram að aðeins sveitarstjórnin geti tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Síðan er upp talið í níu töluliðum hvaða málefni falla í þann flokk, séu ekki beinar undantekningar gerðar, þar á meðal með lögum. Af þessu leiðir til að mynda að ákvarðanir sem þarna falla undir væri sveitarstjórn óheimilt að framselja ákvörðunarvald um innan sveitarfélagsins, sbr. 49. gr. Tekið skal fram að þær ákvarðanir sem taldar eru upp í 5., 6. og 7. tölul. þurfa almennt að eiga stoð í fjárheimild næstkomandi árs og fjármálaáætlun.

Lagðar eru til orðalagsbreytingar á ákvæðinu, til samræmis við breytingar á gildandi 62. og 63. gr. laganna, sbr. 70.–72. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að 2. mgr. 58. gr. laganna verði fundinn staður í 40. gr. frumvarpsins sem fjallar um framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðarráðs.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli þar sem lagt er til að lögfest verði að sveitarfélög skuli birta gjaldskrár sínar á vef sínum. Gjaldskrár hafa almennt verulega þýðingu fyrir réttarstöðu og hagsmuni þeirra sem njóta þjónustu sveitarfélags eða bera gjöld til þess, og er því eðlilegt að þær séu aðgengilegar með skýrum og samræmdum hætti.

Á þetta einnig við um gjaldskrár stofnana og fyrirtækja sveitarfélags að því leyti sem um er að ræða þjónustugjöld. Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að nægilegt sé að slíkar gjaldskrár séu birtar á vef viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis. Ef um er að ræða gjöld sem byggja á einkaréttarlegum grunni, svo sem þjónusta vegna veitingasölu, eiga önnur sjónarmið við og ákvæðið felur ekki í sér kröfu um birtingu á slíkum gjaldskrá, þótt sveitarfélög geti að sjálfsögðu haft þann hátt á. Markmiðið með ákvæðinu er að efla gagnsæi og aðgengi íbúa, fyrirtækja og annarra að upplýsingum um gjaldtöku sveitarfélaga og taka af allan vafa um hvernig og hvar ber að birta gjaldskrár.

Með orðalaginu „sé ekki annað tekið fram í lögum“ er áréttað að ákvæðið víkur ef sérstakar reglur í öðrum lögum mæla fyrir um annars konar birtingu, auglýsingu eða málsmeðferð vegna tiltekinna gjaldskráa, svo sem birtingu í Stjórnartíðindum. Birting gjaldskrár í Stjórnartíðindum kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarfélög birti jafnframt gjaldskrár á vef sínum.

Um 66. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um bókhaldsskyldu sveitarfélaga og er það samhljóða 59. gr. gildandi laga. Mikilvægt er að vel sé haldið utan um bókhald og reikningsskil. Gert er ráð fyrir að nánari útfærsla á þeim reglum sem gilda um bókhald sveitarfélaga komi fram í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga, sbr. 83. gr. frumvarpsins.

Um 67. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ársreikning sveitarfélaga, en hliðstætt ákvæði er að finna í 61. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu kemur fram að sveitarfélag skuli gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald.

Samstæðureikningur er skilgreindur í 34. tölul. 2. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006, þannig að um sé að ræða reikningsskil þar sem reikningar móðurfélags og dótturfélaga þess eru sameinaðir í eitt. Í lögum um ársreikninga er síðan að finna nánari reglur um það hvernig slík sameining fer fram.

Rétt er að taka fram að myndast hefur sú venja að sveitarfélög hafi sameinað ársreikninga með samanteknum reikningsskilum, sem er að einhverju leyti frábrugðið því hvernig samstæðureikningsskil fara fram samkvæmt ákvæðum laga um ársreikninga. Hefur sú aðferð mótast af eðli sveitarfélaga sem opinberra þjónustuaðila.

Gert er ráð fyrir því að í reglugerð, sbr. 83. gr., muni ráðherra áfram ákveða hvernig samstæðureikningsskil sveitarfélaga skuli fara fram. Með hliðsjón af eðli sveitarfélaga kann því að vera að slík sameining sé frábrugðin því hvernig samstæðureikningsskil almennra hagnaðardrífna fyrirtækja fara fram samkvæmt lögum um ársreikninga. Þó getur ráðherra í reglugerð einnig ákveðið, að fenginni tillögu eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga, sbr. 83. gr. frumvarpsins, að samstæðureikningsskil sveitarfélaga fari að fullu leyti í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga um samstæðureikningsskil.

Þá er lögð til breyting á orðalagi ákvæðisins, í samræmi við framangreint, til að áréttast stöðu sveitarstjórnarlaga sem sérлага við gerð ársreiknings sem tekur á þeirri óvissu sem skapast hefur vegna áreksturs sérreglna og hefða sem gilda um reikningsskil sveitarfélaga og almennra ákvæða í lögum um ársreikninga. Reikningsskil sveitarfélaga skulu því, eftir sem áður, fara eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og reglugerða settra samkvæmt þeim. Að því leyti sem ekki er sérstaklega mælt fyrir um tiltekin atriði í þeim lögum eða reglugerðum gilda ákvæði laga um ársreikninga þeim til fyllingar.

Auk þess er lagt til að kveðið verði á um að ráðherra hafi heimild til veita sveitarstjórn frest til skila á ársreikningi sveitarfélags en eingöngu ef brýn nauðsyn krefur. Eru aðrar breytingar á ákvæðinu til samræmis við breytta hugtakanotkun sem lögð er til í frumvarpinu.

Nánari reglur um form og innihald ársreikninga koma fram í reglugerð sem ráðherra setur að fenginni tillögu reikningsskila- og upplýsinganefndar, sbr. 83. gr. Önnur ákvæði hafa hér einnig þýðingu. Skv. 65. gr. skal ársreikningur staðfestur af sveitarstjórn. Þá leiðir af 81. gr. og almennum reglum að ársreikningur skal áritaður af endurskoðanda og skv. 68. gr. skal ársreikningi skipt í A-, B- og C hluta, eftir því sem þar er nánar mælt fyrir um og leiðir af reglugerð ráðherra um form og efni ársreiknings. Nánar er fjallað um endurskoðun ársreiknings í 81. og 82. gr.

Um 68. gr.

Ákvæðið byggist að grunni til á 60. gr. gildandi laga og fjallar um flokkun í reikningsskilum sveitarfélaga. Um er að ræða almenna leiðbeiningarreglu um flokkun í reikningsskilum sveitarfélaganna og hefur reglan almennt leitt til betri framsetningar á ársreikningum sveitarfélaganna og aukins gagnsæis við uppgjör einstakra rekstrareininga.

Í ákvæðinu er gerð sú breyting að lagt er til að A-hluti taki til þeirrar starfsemi sem er að meiri hluta fjármögnuð af tekjustofnum sveitarfélaga en að önnur starfsemi verði í B-hluta eða nýjum C-hluta, eftir fjárhagslegri ábyrgð sveitarfélagsins á rekstrinum. Þannig fellur sú starfsemi sveitarfélags í B-hluta sem fjármögnuð er að meiri hluta með þjónustutekjum, er rekin í

félögum með ótakmarkaðri ábyrgð, eða sem sveitarfélag ber fjárhagslega ábyrgð á, t.d. vegna ábyrgðarskuldbindinga.

C-hluti er nýmæli fyrir markaðsrekstur sveitarfélaga með takmarkaða ábyrgð. Honum er ætlað að ná til starfsemi félaga sem eru með takmarkaða ábyrgð og eru fjármögnuð með tekjum af viðskiptum á markaði. Er nýjum C-hluta ætlað að standa utan fjármálareglna laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Nánar verður kveðið á um skil og skiptingu milli hluta og skilyrði þess að félag flokkist í C-hluta í reglugerð skv. 72. gr.

Í 2. mgr., sem er óbreytt frá gildandi lögum, er að finna ákvæði sem átti sér efnislega samsvörun í 5. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en þar var 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. Reynslan sýndi fram á að misskilnings hafi gætt í ákveðnum tilvikum um þýðingu þess ákvæðis og í raun einnig um núgildandi 2. mgr. 60. gr. 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 til hliðsjónar 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, leiðir að heimildir sveitarfélaga til ákvörðunar um arðgreiðslumarkmið af rekstri stofnana sveitarfélaga geta ekki ráðist af almennu stefnumörkunarákvæði. Hér þurfa almennt til að koma skýrari lögbundnar heimildir um gjaldtöku og grundvöll hennar þótt eftir atvikum kunni aðrar heimildir að geta verið gildur lagalegur grundvöllur að gjaldtöku. Ákvæði 5. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1998 réði sem slíkt engu um það hvaða sjónarmiðum sveitarfélög eða fyrirtæki þeirra gátu byggt á við töku gjalda fyrir þá þjónustu eða starfsemi sem fram fór á þeirra vegum frekar en núgildandi 2. mgr. 60. gr. Kemur þetta skýrlega fram í athugasemdum sem fylgdu því frumvarpi sem síðan varð að lögum nr. 45/1998 og einnig í því frumvarpi sem varð gildandi sveitarstjórnarlögum. Engu að síður getur umrædd regla falið í sér mikilvæga leiðbeiningu.

Lagt er því til að ákvæðið haldi gildi ásamt því orðalagi sem vísar til þess að sveitarfélögum sé heimilt að taka sér arð úr fyrirtækjum og stofnunum ef heimild til þess er fyrir hendi í sérlögum eða leiðir af rekstrarformi viðkomandi fyrirtækis. Þetta orðalag hefur ekki áhrif á gjaldskrár fyrirtækja eða stofnana sveitarfélaga en ætti að minnka líkur á þeim misskilningi að ákvarðanir um að hefðbundin þjónustugjöld, sem að lögum er almennt aðeins heimilt að miða við þann kostnað sem af veitingu þjónustu hlýst, megi ráðast af sjónarmiðum um greiðslu arðs. Ef leyfa á slík sjónarmið á annað borð sem grundvöll við ákvörðun um gjaldtöku verður til að koma mun skýrari lagaheimild en 2. mgr. þessa ákvæðis felur í sér.

Áréttað skal að í ákvæðinu felst ekki að sveitarfélög geti ekki áskilið sér arð af rekstri fyrirtækja sinna og stofnana. Í þessu felst einvörðungu áréttning þess að slíkar heimildir munu hér eftir sem hingað til einvörðungu ráðast af þeim sérlögum sem um viðkomandi rekstur gilda á hverjum tíma. Ákvæði þetta, að gættum ákvæðum stjórnarskrárinnar, getur ekki talist viðhlítandi heimild í því efni.

Um 69. gr.

Lagt er til nýtt ákvæði um fjármálastefnu sveitarfélaga. Í hinu nýja ákvæði er mælt fyrir um að sveitarstjórn skuli í upphafi kjörtímabils setja sér fjármálastefnu þar sem sett skuli fram markmið um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar til næstu fimm ára og á sér fordæmi í þeirri fjármálastefnu sem gerð er fyrir ríkissjóð samkvæmt lögum um opinber fjármál. Er stefnan yfirlýsing um þau meginmarkmið og grunnildi sem fjármálastjórn

sveitarstjórnarinnar mun byggjast á og megintilgangur hennar er að lagður verði grunnur að skipulegu, þekktu og fyrirsjáanlegu verklagi við stefnumörkun í opinberum fjármálum og um leið skapa traustari forsendur fyrir markvissri hagstjórn. Stefnan er ekki hugsuð sem bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins, heldur sem mikilvægt stjórnntæki fyrir kjörna fulltrúa, stjórnendur og starfsfólk. Fjármálastefnan skal lögð fram fyrir A-hluta ásamt áhrifum B- og C-hluta á A-hluta, en þá er átt við fjárhagslegar ráðstafanir félaga B- og C-hluta, m.a. kaup, sölu, arðgreiðslur eða innlögn, þ.e. framlag A-hluta til B-hluta félags sem áhrif hafa á A-hluta.

Sveitarstjórn er skylt að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta eða ef upp koma aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum innan gildandi fjármálastefnu. Þær aðstæður sem réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, náttúruhamfarir eða þegar meirihlutaskipti verða í sveitarstjórn. Í ljósi þess veigamikla hlutverks sem fjármálastefnunni er ætlað að gegna skal samþykkt hennar og breytingar á henni krefjast tveggja umræðna í sveitarstjórn, sbr. 19. gr.

Um 70. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 62. gr. gildandi laga en lagt er til að fjármálaáætlun til fimm ára, með hliðsjón af tímalengd fjármálastefnu, sbr. 69. gr. frumvarpsins, komi í stað núverandi fjárhagsáætlunar komandi árs og næstu þriggja ára þar á eftir. Með því er átt við að fjármálaáætlun á að innihalda hvoru tveggja eins árs tímabilið sem nú verði vísað til sem fjárheimildar og líka áætlunartímabilið á eftir. Er áætluninni ætlað að taka til útfærslu á hvernig markmiðum fjármálastefnunnar verði náði í rekstri og til fjárfestinga á komandi árum og bindandi fjárheimildar fyrir næstkomandi ár. Er því ekki um að ræða efnislega breytingu frá gildandi 62. gr. um fjárhagsáætlunir sveitarfélaga nema að því leyti að fjármálaáætlunin skal taka mið af nýrri fjármálastefnu, sbr. 69. gr. frumvarpsins. Með árlegri endurskoðun tryggir hún að sveitarstjórn geti brugðist við breyttum efnahagslegum eða rekstrarlegum forsendum en innan þess ramma sem fjármálastefnan setur. Þá verði kveðið á um að upphaf áætlunartímabilsins skv. 2. mgr. verði útkomuspá liðandi árs. Með útkomuspá er átt við áætlaða útkomu yfirstandandi árs, en ráðherra er falið að útfæra formkröfur um útkomuspár nánar í reglugerð, sbr. 2. tölul. 83. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um málsmeðferð við afgreiðslu á tillögum um fjármálaáætlunir og verður hún óbreytt. Þar er beinlínis tekið fram að undirbúningur ákvarðana skv. 1. mgr. skuli vera í höndum byggðarráðs en framkvæmdastjóra ef það er ekki kjörið. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags verður að gera ráð fyrir að nánari ákvæði séu sett um verkaskiptingu þessara aðila þegar byggðarráð sér um undirbúning á tillögum. Í gildandi lögum er tekið fram að tvær vikur skuli líða á milli funda þegar fjármálaáætlun er afgreidd. Ástæðan fyrir því er að fjárheimild næstkomandi árs og fjármálaáætlun til fimm ára skulu afgreiddar saman. Umfang fundanna verður meira sem þessu nemur og mikilvægt að einstakir sveitarstjórnarfulltrúar fái viðunandi tíma til að undirbúa sig fyrir töku þessara mikilvægu ákvarðana.

Ljóst er að sú tillaga sem lögð er fram um fjárheimild næstkomandi árs og fjármálaáætlun til fimm ára hefur mikið að segja um þá endanlegu ákvörðun sem sveitarstjórnin tekur. Engu að síður hefur sveitarstjórn heimild til breytinga á tillögum byggðarráðs eða framkvæmdastjóra. Að því verður þó að gæta að ef í breytingartillögu felast svo verulegar breytingar á þeirri tillögu sem rædd hefur verið á einum fundi að í raun sé um alveg nýja tillögu að ræða, og henni verður ekki vísað frá af þeirri ástæðu, þá þarf að tryggja að slík tillaga fái umræðu á

tveimur fundum, sbr. 19. gr. Mikilvægt er því að sveitarstjórn sé tilbúin til að hefja umræður um tillögu að fjármálaætlunum strax og þær liggja fyrir, eigi síðar en 1. nóvember ár hvert.

Í 4. mgr. kemur fram ákveðin krafa um forsendur sem skuli fylgja tillögum að fjármálaáætlun. Ekki er gerð krafa um að þessi fylgigögn tillögu verði afgreidd sem hluti af fjármálaáætlunum en fjármálaáætlanir verða ekki trúverðugar eða ábyggilegar nema þær forsendur sem búa þeim að baki séu það einnig.

Um 71. gr.

Ákvæði þetta er efnislega sambærilegt 63. gr. gildandi laga en lagt er til að hugtakinu „fjárhagsáætlun“ verði breytt í hugtakið „fjárheimild“ m.a. vegna breytingar á 62. gr. gildandi laga með 70. gr. frumvarpsins. Ástæðan fyrir breytingunni er sú að hugtakið fjárheimild þykir meira skýrandi um eðli ákvörðunar sveitarstjórnar en hugtakið fjárhagsáætlun þegar um er að ræða ákvarðanir næstkomandi árs. Breytingin er einungis fólgin í orðalagi og felur ekki í sér efnisbreytingu. Áfram er kveðið á um það að fjárheimildir fyrir næstkomandi ár, sem tekin er skv. 70. gr., séu bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir á gildistíma hennar. Mikilvægt er að þessu ákvæði sé fylgt eftir af festu. Ákvæðið útilokar ekki sveigjanleika í stjórnun sveitarfélaga. Sveitarstjórn mun eftir sem áður geta tekið ákvörðun á miðju ári um nýjar fjárveitingar eða tekjustofna. Ákvæðið felur í sér að um slíkar ákvarðanir eru gerðar mjög strangar kröfur, bæði um efni og málsmeðferð og í því að tekið er skýrt fram að ákvarðanir sem ekki fullnægja þeim kröfum eru ógildar. Ef í ljós kemur að farið hefur verið fram hjá þeirri skyldu að afla samþykkis sveitarstjórnar með viðhlítandi hætti hefur það í för með sér hert eftirlit með fjármálum sveitarfélagsins og eftir atvikum einnig beitingu úrræða sem bæði geta grundvallast á ákvæðum VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga eða XI. kafla sem fjallar um stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.

Um 72. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 64. gr. gildandi laga sem fjallar um þá mikilvægu skyldu sveitarstjórnar að sjá til þess að viðunandi öryggi sé fyrir hendi í rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða þannig að sveitarfélag geti til framtíðar sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Hér er um að ræða grundvallarreglu sem er einnig til skýringar og fyllingar við beitingu annarra ákvæða samkvæmt frumvarpinu. Það er hlutverk sveitarfélaga að sinna tilteknum opinberum verkefnum til hagsbóta fyrir íbúana. Sjóði sveitarfélaga á ekki að nota til fjárfestinga sem áhætta fylgir og útgangspunktur í rekstri sveitarfélaga á að vera geta þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum með fullnægjandi hætti. Þessi viðmið hafa um mjög langan tíma legið til grundvallar rekstri íslenskra sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum.

Ákvæðið var þó fyrst lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og byggðist á þeim sjónarmiðum að eldri lög veittu ekki nægilega skýrar leiðbeiningar um hvað fælist í framangreindri meginreglu og að hluta til mætti tengja það við sögu sveitarstjórnarstígsins og þátttöku sveitarfélaganna í atvinnustarfsemi. Með lögfestingu ákvæðisins var ekki ætlunin, frekar en með þessu frumvarpi, að útiloka aðkomu sveitarfélaga að slíkum verkefnum ef það telst án vafa nauðsynlegt vegna hagsmuna heilla byggðarlaga og sveitarfélag hefur fjárráð til slíks. Heimild til slíkra fjárútláta mundi þá eftir atvikum leiða af 2. gr. frumvarpsins. Þá er ekki ætlunin heldur að útiloka þátttöku sveitarfélaganna eða aðkomu að atvinnuþróun eða framkvæmd byggðarmálefna eftir því sem þau hafa fjárráð til og ljóst er að slík verkefni og aðkoma sveitarfélaganna að þeim er til þess fallin að þjóna hagsmunum íbúa sveitarfélags í heild, sbr. 2. gr. og eftir atvikum heimildir í sérlægum. Sjónarmið um góða eða hraða ávöxtun

á sjóðum sveitarfélags eru ekki í samræmi við hlutverk sveitarfélaga að þessu leyti og geta því almennt ekki legið verkefnum af þessu tagi til grundvallar, sbr. einnig ákvæði 73. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um eiginlegar fjármálareglur sem sveitarfélög skulu starfa eftir en þær hafa gengið undir heitinu jafnvægisregla og skuldaregla.

Jafnvægisreglan felur í sér skyldu sveitarfélaga til að gæta jafnvægis í rekstri. Er þá miðað við að tekjur og útgjöld vegna rekstrar eigi að vera í jafnvægi á hverju þriggja ára tímabili. Skuldareglan felur í sér ákveðið viðmið hvað varðar skulðapak en lagt er til að heiti þessara reglna verði lögfest til að auka gagnsæi þeirra. Þá er lögð til sú breyting að jafnvægisreglan, sem mælt er fyrir um í 1. tölul. 2. mgr. og skuldareglan skv. 2. tölul. 2. mgr. nái yfir bæði A- og B-hluta í reikningsskilum en ekki einungis samstæðu A- og B-hluta, líkt og nú er mælt fyrir um. Grunnstarfsemi sveitarfélaga er skilgreind í A-hluta reikningsskila og er mikilvægt að tryggja að fjárhagsstaða þess hluta sé á hverjum tíma nægilega traust til að standa undir lögbundinni starfsemi sveitarfélaga. Því skuli fjármálareglur um jafnvægi í rekstri og skuldaviðmið ná einnig til A-hluta og vera 130%. Þar sem rekstur A-hluta felur jafnan ekki í sér jafnmikla fjárbindingu og starfsemi hefðbundinna B-hluta félaga er viðmiðunarhlutfall fyrir A-hluta lægra en samantekinna reikningsskila A- og B-hluta.

Í 3. mgr. kemur fram að ráðherra skuli í reglugerð skilgreina nánar þau viðmið sem leggja skal til grundvallar við útreikninga skv. 2. mgr. Hér er átt við að ráðherra skuli í reglugerð skilgreina nánar hvaða útgjöld, tekjur, eignir, skuldir og skuldbindingar ráða þeim hlutföllum sem mælt er fyrir um í 2. mgr. Ljóst er þó að þær forsendur sem ákvæðið byggist á eru ekki mjög matskenndar að þessu leyti. Gert er ráð fyrir að tekjur skuli skilgreindar sem reglulegar tekjur en skuldir og skuldbindingar eigi á hinn bóginn að skilja með fremur rúmum hætti, þannig að þar falli t.d. einnig undir ábyrgðir. Almennt má því segja að með reglulegum tekjum sé átt við tekjur af sköttum, greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og tekjur af reglubundinni þjónustu. Til tekna teljast því ekki tekjur af sölu eigna, fjármunatekjur eða aðrar óreglulegar tekjur. Með heildarútgjöldum til rekstrar er átt við öll rekstrarútgjöld, afskriftir og fjármagnsgjöld. Með heildarskuldum og skuldbindingum er átt við allar skuldir og skuldbindingar, þar á meðal langtímaskuldbindingar, skuldbindingar vegna leigu- og rekstrarsamninga, lífeyrisskuldbindingar, aðrar skuldbindingar, ábyrgðir og allar skammtímaskuldir. Þó má gera ráð fyrir að ábyrgðir vegna samstarfsverkefna sem sveitarfélög bera einfalda ábyrgð á verði reiknaðar sem sá hluti sem sveitarfélag mun bera eftir að henni hefur verið skipt innbyrðis milli hlutaðeigandi sveitarfélaga.

Þá er í 3. mgr. jafnframt að finna heimild fyrir ráðherra til að ákveða með reglugerð að undanþiggja tiltekna skuldbindingar í heild eða að hluta frá þeirri reglu sem fram kemur í 2. tölul. 2. mgr. Að baki þessu ákvæði býr að í ákveðnum tilvikum kunna skuldbindingar sem sveitarfélög hafa tekið á sig að falla illa að þeirri meginhugmynd sem býr að baki skuldareglunni. Hér gæti t.d. verið um að ræða skuldbindingu sem ríkið hefur skuldbundið sig til að standa straum af, eða stærri framkvæmdir, svo sem vegna veitustarfsemi sem langan tíma tekur að greiða niður. Að hluta til mætti hér einnig horfa til lífeyrisskuldbindinga, verði ekki talið rétt að láta þær að fullu hafa áhrif á útreikning skulda, og skuldbindinga skv. 2. tölul. 2. mgr. Mjög mikilvægt er hins vegar að varlega sé farið í þessu efni. Í reglugerð skv. 3. mgr. á því að birta sundurliðaðar upplýsingar um þær skuldbindingar einstakra sveitarfélaga sem ráðherra hefur fallist á að falli undir undantekningarregluna. Umræddar skuldir og skuldbindingar ættu því að birtast í reglugerðinni ítarlega sundurliðaðar eftir sveitarfélögum. Þannig er tryggt að ákvarðanir um undantekningar frá skuldareglunni byggist ávallt á sérstöku mati á stöðu hvers sveitarfélags fyrir sig og jafnframt á sérstöku mati hvernar skuldbindingar fyrir

sig. Í gildi er reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, nr. 502/2012, sem tekur mið af þessum sjónarmiðum.

Í 3. mgr. er þó gerð breyting frá gildandi 64. gr., þar sem lagt er til að reglugerðarheimild ráðherra til að undanskilja tiltekna liði frá útreikningi fjármálareglna verði útvíkkuð. Heimildin yrði því ekki einungis bundin við skuldareglu skv. 2. tölul. 2. mgr. líkt og gildandi lög kveða á um heldur tæki hún einnig til jafnvægisreglu skv. 1. tölul. 2. mgr.

Rétt er að áréttast að þessu ákvæði tengjast fyriræli VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og reglugerð ráðherra samkvæmt sama ákvæði. Í ákvæðum VIII. kafla er gert ráð fyrir því að sveitarfélög séu flokkuð eftir skuldum þeirra, rekstri og öðrum fjárhagslegum þáttum, en eftirlit með fjárhag þeirra byggist svo, eftir því sem við á, á þeirri flokkun.

Gengið er út frá því að sveitarfélögin verði flokkuð í þrjá grundvallarflokka út frá upplýsingum um fjárhag þeirra. Í fyrsta lagi flokkur þar sem sveitarfélögin séu innan 150% skuldaregluhafi tryggt jafnvægi í rekstri. Almennst eigi að miða við að afskipti af fjármálum þessara sveitarfélaga séu lítil og a.m.k. ekki verulega meiri en þau sem nú eru. Í öðru lagi flokkur sem ekki fullnægi viðmiðum 72. gr., þ.e. hafi skuldir og skuldbindingar yfir 150% og/eða hafi ekki tekist að fullnægja skilyrði um jafnvægi í rekstri. Heimild eftirlitsaðilanna til inngríps í fjármál þessara sveitarfélaga sé ríkari en þeirra sem hafa fjármál sín í lagi og því meiri eftir því sem fjárhagsleg staða er slakari. Í þriðja lagi er um að ræða flokk sveitarfélaga þar sem skuldir og skuldbindingar eru verulega umfram skuldaviðmið 72. gr., eða þar sem fjárhagsleg afkoma hefur ítrekað eða til lengri tíma verið í andstöðu við fjármálareglur laganna.

Um 73. gr.

Lagt er til nýtt ákvæði sem fjallar um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélaga sem byggist á sama grunni og gildandi 65. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um þá grundvallarreglu sveitarstjórnarréttar að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar við meðferð og varðveislu fjármuna sveitarfélagsins.

Um er að ræða meginreglu sem þjónar einnig þeim tilgangi að skýra og fylla önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga. Reglan, sem einnig er nefnd reglan um forsvaranlega meðferð fjármuna, takmarkar svigrúm sveitarstjórnar til að taka ákvarðanir um fjárútlát eða skuldbindingar. Fjárhagsleg ráðstöfun telst þannig óheimil ef henni fylgir sérstök fjárhagsleg áhætta, eða ef verkefninu fylgja svo mikil fjárútlát eða skuldbindingar að hætta sé á að sveitarfélagið geti ekki sinnt lögbundnum verkefnum sínum með fullnægjandi hætti.

Auk þess sem ráðstöfun má ekki ganga gegn öðrum ákvæðum þessarar greinar eða almennum reglum fjármálakafla frumvarpsins, er ljóst að hún brýtur gegn umræddri reglu ef yfirgnæfandi líkur eru á að hún nái ekki lögmætu markmiði sínu eða að fjármunir tapist. Þá felur reglan í sér að sveitarfélag verður að afla fullnægjandi gagna til að unnt sé að meta hvort ráðstöfunin samræmist framangreindum sjónarmiðum áður en ákvörðun er tekin. Sjá nánar um túlkun og beitingu þessarar reglu í álit felagsmálaráðuneytisins frá 4. júní 2002 (mál nr. FEL02040032/16-4905) og álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 24. janúar 2020 (mál nr. SRN18030116).

Í 2. mgr. er lögð til heimild sveitarfélaga til að ávaxta fjármuni sína með áhættulitlum fjárfestingarkostum. Þeir kostir sem taldir eru upp í ákvæðinu eru ekki tæmandi og geta m.a. verið víxlar útgefnir af fjármálastofnunum, peningamarkaðsinnlánum fjármálastofnana eða skammtímasjóðum sem fjárfesta eingöngu í þeim eignum. Ákvæðið felur ekki í sér breytingu á því sem telst hafa gilt um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélaga eða að gerðar verði minni kröfur til skyldu sveitarfélaga til að varðveita fjármuni á öruggan hátt og forðast áhættu við

meðferð á fjármunum og sjóðum sveitarfélags. Sveitarstjórn ber enn að gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti.

Í 3. mgr. er lögð áhersla á að sjóði sveitarfélaga eigi ekki að nota til fjárfestinga sem áhætta fylgir eða fjárfestinga í hagnaðarskyni og útgangspunktur í rekstri sveitarfélaga eigi að vera geta þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum með fullnægjandi hætti án þess að auka áhættu umfram það sem ásættanlegt getur talist.

Til að tryggja ábyrga meðferð fjármuna skv. 1. og 2. mgr. mælir 3. mgr. fyrir um að sveitarstjórn beri að setja sveitarfélaginu reglur um fjárstýringu sem leggi grunn að því hvernig fjárstýringu sveitarfélagsins verði háttáð og hvernig fjárhagslegri áhættu yrði stýrt, enda mikilvægt að skilgreina og þekkja þær áhættur sem til staðar eru við varðveislu lausafjár. Ættu reglurnar að taka mið af almennu áhættuþoli sveitarsjóðs og m.a. skilgreina nánar heimildir einstaka stjórnenda og starfsfólks sveitarfélags til samsetningar og vals á fjárfestingarkostum.

Um 74. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 66. gr. gildandi laga sem var fyrst lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Með ákvæðinu var innleidd með skýrari hætti en áður sú krafa á sveitarfélögin að láta fara fram fjárhagslegt mat á áhrifum stærri fjárhagslegra ákvarðana. Með nýju ákvæði er innleidd skylda sveitarstjórnar til að láta fara fram mat í tveimur tilvikum. Annars vegar er kveðið á um í 1. mgr. að vinna þurfi mat á áhrifum einstakrar fjárfestingar, framkvæmdar, lántöku, veitingar ábyrgða eða annarra skuldbindinga A-hluta og B-hluta sveitarfélags sem nema hærri fjárhæð en 10% af heildartekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári. Í gildandi 66. gr. er gert ráð fyrir að miða ætti við 20% af heildartekjum og ekki ætti að miða við samstæðuna í heild sinni. Matið skal vera faglegt en heimilt er að það sé framkvæmt af starfsmönnum eða öðrum sem tengjast sveitarfélaginu. Er gildissviðið breyttrar 1. mgr. ætlað að ná til m.a. hvers kyns fjármögnunarsamninga, rekstrarleigusamninga og sambærilegra ráðstafana, veitingar ábyrgða skv. 77. gr. og þeirra ákvarðana fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðarskuldbindingar sveitarfélags hækka um meira en 10% af heildartekjum komandi árs. Þá felst í tillögunni sú breyting að miðað er við heildartekjur sveitarfélagsins í stað skatttekna áður. Er breytingin gerð til samræmis við aðrar breytingar í frumvarpi þessu þar sem í núgildandi og eldri lögum var víða miðað við reglulegar tekjur. Tilgangur breytingarinnar er því aðallega að samræma notkun tekjubreyta og færa til samræmis við nútíma reikningsskilavenju. Í þessu felst einnig að miða á við tekjur þess árs sem framkvæmdir fara fram á eða þess árs sem þær hefjast ef framkvæmdir munu standa yfir í lengri tíma. Þá kemur fram í niðurlagi 1. mgr. að í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skuli líta á ákvörðunina í heild sinni. Er því óheimilt að skipta fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu upp í smærri þætti í þeim tilgangi að komast fram hjá mati samkvæmt greininni.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um þá skyldu að ef ákvörðun skv. 1. mgr. nemi samanlagt 20% eða meira af heildartekjum sveitarfélags á komandi fjárhagsári skuli fá sérfróðan aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu til að gera mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélags.

Auk þess er lögð til ný 3. mgr. sem mælir fyrir um að framkvæmd áhrifamats annars vegar skv. 1. mgr. og hins vegar skv. 2. mgr. verði nánar skilgreind í reglugerð og undanþágur frá áhrifamatinu.

Áréttað er að í mati skv. 1. mgr. skal a.m.k. gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði, sé um hann að ræða. Í áhrifamati skv. 2. mgr. skal þá til viðbótar við mat skv. 1. mgr. m.a. leiða fram ólíka áhættuþætti, einstaka sviðsmyndir og heildaráhrif við hugsanleg frávík frá grunnáætlun.

Um 75. gr.

Ákvæðið er samhljóða gildandi 67. gr. laganna. Í ákvæðinu er lögð á sveitarfélög sú almenna skylda að tryggja sér viðeigandi nýtingar- eða afnotarétt af fasteignum og mannvirkjum, svo sem veitum, sem nauðsynleg eru til að lögboðin verkefni sveitarfélags verði rækt. Hér er um nauðsynlegt ákvæði að ræða sem m.a. er ætlað að koma í veg fyrir að sveitarstjórnir geti að óathuguðu máli gert samninga um sölu og endurleigu, eða þjónustu-samninga af hvaða tagi sem er, þar sem hagsmunum sveitarfélagsins og skyldum til að tryggja framkvæmd lögboðinnar þjónustu er stefnt í hættu.

Um 76. gr.

Ákvæðið er samhljóða gildandi 68. gr. laganna og fjallar um heimildir sveitarfélaga til að veita öðrum veð í tekjum eða eignum. Almenna reglan er sú að sveitarfélag má ekki veðsetja tekjur sínar og ekki þær fasteignir sem því er nauðsyn að hafa yfirráð yfir til að geta sinnt lögboðnum verkefnum sínum. Aðrar eignir má hins vegar veðsetja til tryggingar á lánum sem sveitarfélag tekur til eigin þarfa.

Í 2. mgr. er gerð mikilvæg undantekning hvað varðar Lánasjóð íslenskra sveitarfélaga ohf., líkt og í gildandi lögum. Skv. 3. gr. laga um stofnun opinbers hlutafélags um Lánasjóð sveitarfélaga, nr. 150/2006, er það tilgangur lánasjóðsins að tryggja sveitarfélögum ásamt fyrirtækjum og stofnunum í eigu sveitarfélaga eða sveitarfélaga og ríkissjóðs lánsfé á hagstæðum kjörum og takmarkast útlán hans við verkefni sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Fjárhagsstaða sveitarfélaga er eins og kunnugt er afar misjöfn. Það er hagsmunamál fyrir þau sveitarfélög sem lakar standa að njóta sömu lánskjara og þau sveitarfélög sem eru vel sett fjárhagslega. Í því ljósi gegnir Lánasjóður sveitarfélaga þýðingarmiklu hlutverki í félagslegu og byggðalegu tilliti. Ef ákvæðisins nyti ekki við yrði mun erfiðara að tryggja sveitarfélögum sem t.d. glíma við erfiða fjárhagsstöðu vegna fólksfækkunar eða einhæfs atvinnulífs hagstæðustu lánakjör því eins og áður er getið skiptir það umtalsverðu máli fyrir lánshæfi sjóðsins að tapsáhætta hans af útlánum sé hverfandi. Ákvæðið gefur lánasjóðnum þannig kost á að útvega sér hagstæðara lánsfé til endurlána en annars væri mögulegt.

Rétt þykir að geta þess að við setningu laga nr. 150/2006 féllu niður ýmis sérákvæði sem gilt höfðu um lánasjóðinn allt frá stofnun hans árið 1966. Jafnframt var ítrekað við setningu þeirra laga að tilgangur sjóðsins, rekstur hans og eignarhald yrðu í meginatriðum óbreytt ef frá er talið rekstrarformið. Félagslegt og byggðalegt hlutverk lánasjóðsins var jafnframt fest í sessi með því að halda óbreyttum ákvæðum um heimild sveitarfélaga til að veita lánasjóðnum veð í tekjum sínum. Reglur EES-réttar um ríkisaðstoð gera ráð fyrir að aðildarríki þurfi að réttlæta sérstök réttindi á borð við skattfrelsi og á meðan lánasjóðurinn nýtur slíkra réttinda sem túlka má sem ríkisaðstoð skv. 61. gr. EES-samningsins er honum óheimilt að lána til annarra verkefna en þeirra sem teljast vera þjónusta sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Undir þá skilgreiningu falla lögákveðin verkefni sveitarfélaga og stofnana þeirra ef um er að ræða þjónustu sem einkaaðilar veita ekki. Starfsemi fyrirtækja eða félaga í eigu sveitarfélaga sem eru í samkeppnisrekstri eða veita þjónustu sem er í samkeppni við einkaaðila fellur hins vegar utan þeirrar skilgreiningar og verður lánasjóðnum því óheimilt að lána til slíkra aðila eða verkefna. Til þess að taka af allan vafa um að lánasjóðnum sé ætlað að starfa í samræmi við reglur EES-samningsins var því lögfest ákvæði um að starfsemi hans takmarkist við lánveitingar til verkefna sveitarfélaga, stofnana þeirra og fyrirtækja sem veita þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu þannig að hann megi ekki lána til fyrirtækja í sam-

keppnisrekstri. Eftirlit hvað þetta varðar fellur undir almennt eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins og er ekki gert ráð fyrir neinni breytingu hvað þetta varðar ef frumvarpið verður að lögum.

Um 77. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimild sveitarfélaga til að gangast í ábyrgðir. Ákvæðið á sér hliðstæðu í gildandi 69. gr. laganna en lagðar eru til þær breytingar að opnað verði með skýrum hætti fyrir lánveitingar sveitarfélaga til félaga sem eru að öllu leyti í opinberri eigu vegna verkefna sem þeim er skylt að sinna samkvæmt lögum. Felur breytingin í sér að ef sveitarfélagi bjóðast hagstæðari lánskjör en stofnunum eða fyrirtækjum þess, sem sinna lögákveðnum verkefnum sveitarfélagsins, er sveitarfélaginu heimilt að taka lán og veita það áfram í stað þess að viðkomandi stofnun eða fyrirtæki taki lánið á óhagstæðari kjörum sem sveitarfélagið ber engu að síður ábyrgð á.

Áréttað er þó að í 3. mgr. felst að sveitarfélag getur ekki gengist í ábyrgðir vegna ólögbundinni verkefna. Undantekning er þó gerð vegna hefðbundinna framsalsáritana á viðskiptaskjöllum. Enn fremur er það skilyrði, sbr. 1. og 2. mgr., að ábyrgð sé til tryggingar á láni sem tekið er af félagi sem sveitarfélagið á sjálft að fullu eða það á með öðrum opinberum aðilum.

Um 78. gr.

Með nýmæli þessu er lögfest og áréttuð meginregla sem þegar er talin gilda í íslenskum sveitarstjórnarrétti um úthlutun og ráðstöfun sveitarfélags á takmörkuðum gæðum. Regluna má leiða af jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og hafa bæði umboðsmaður Alþingis og ráðuneytið byggt úrlausnir sínar og leiðbeiningar á þessum sjónarmiðum. Markmiðið með lögfestingunni er að skapa aukinn skýrleika, festa regluna betur í sessi og tryggja samræmda framkvæmd meðal sveitarfélaga.

Í 2. mgr. er lagt til að heimiluð verði undantekning frá auglýsingaskyldunni sem ber að beita af varkárni. Í heimildinni felst þó viðurkenning á því að sveitarfélög þurfa, á grundvelli sjálfstjórnarréttar síns, að hafa ákveðið svigrúm til að bregðast við sérstökum aðstæðum og vinna að stefnumarkandi markmiðum í þágu íbúa sinna. Ákvörðun um auglýsa ekki takmörkuð gæði sveitarfélags þarf því ávallt að byggjast á málefnalegum forsendum. Sem dæmi má nefna úthlutun lóðar til tiltekins fyrirtækis gæti verið réttlætanleg ef hún er forsenda mikilvægrar atvinnuuppbyggingar sem ella yrði ekki af. Sama gæti átt við um úthlutun húsnæðis til að tryggja ákveðna grunnþjónustu í sveitarfélaginu. Áréttað er að þótt fallið sé frá auglýsingaskyldu þá er sveitarfélagið að sjálfsögðu ávallt bundið af öðrum meginreglum stjórnsýsluréttar. Sjá nánari umfjöllun í kafla 3.2.5.

Um 79. gr.

Ákvæðið er samhljóða 70. gr. gildandi laga sem var nýmæli með gildistöku þeirra árið 2012. Ákvæðið er í fullu samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins og þann tilgang þeirra að tryggja möguleika sveitarfélaga til að sinna sínum lögbundnu skyldum. Í ákvæðinu felst að kröfur á hendur sveitarfélagi má ekki nota til skuldajafnaðar við kröfu sveitarfélags um lögboðin gjöld sem greiða ber til þess eða stofnana þess. Þá er í 2. mgr. gengið lengra hvað varðar fjármálastofnanir sem falið er að varðveita fjármuni sveitarfélags, sbr. ákvæði 73. gr.

Um 80. gr.

Ákvæðið er samhljóða 71. gr. gildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu verða sveitarfélög ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Þá verður ekki gerð aðför í þeim eignum sveitarfélaga sem

nauðsynlegar eru til framkvæmda á lögboðnum verkefnum. Takmörkun á aðfararheimild er hér bundin við eignir sem sveitarfélag þarf til að geta sinnt skyldubundnu hlutverki sínu að lögum. Mikilvægt er að yfirlit skv. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði nýtt til að yfirfara verkefni sveitarfélaga með hliðsjón af þessu. Í ákveðnum tilvikum kann að vera um það að ræða að verkefni séu skilgreind sem valkvæð eða heimil verkefni sveitarfélaga í lögum jafnvel þó að miklir hagsmunir séu undir um að sveitarfélögin tryggi yfirráð viðkomandi eigna og að ekki verði gerð í þeim aðför. Dæmi um slíkt kunna að vera leikskólar. Í slíkum tilvikum þarf eftir atvikum að gera breytingar á þeim sérlægum sem gilda um viðkomandi verkefni.

Um 81. gr.

Um endurskoðun er fjallað í 81. og 82. gr. frumvarpsins og eru ákvæðin samhljóða 72. og 73. gr. gildandi laga. Rétt er að taka fram að ákvæðið tók miklum breytingum í meðferð þingsins við lögfestingu laga nr. 138/2011. Gætt var að því að fram kæmi hver skyldi annast ráðningu endurskoðanda skv. 1. mgr., að ákvæði sérлага falli að því, að ákvæðið væri ekki í andstöðu við lög um endurskoðendur og alþjóðlega reikningsskilastaðla, að ekki væri gerður greinarmunur á endurskoðun ársreikninga og sveitarfélaga og öðrum staðfestingum sem endurskoðanda er fengið að annast, að sjálfgefið sé að endurskoðandi beri ábyrgð á endurskoðun, að fjallað sé um óhæði endurskoðenda í lögum um endurskoðendur og siðareglum endurskoðenda með ítarlegum hætti og að samkvæmt lögum um endurskoðendur skuli endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun eininga sem tengjast almannahagsmunum taka sér hlé frá endurskoðun einingarinnar í a.m.k. tvö ár samfellt eftir að hafa annast endurskoðunina í sjö ár í samræmi við tilskipun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Byggist ákvæðið á því sjónarmiði að sveitarstjórnarlög séu heildarlög um starfsemi og umgjörð sveitarfélaga og því sé eðlilegt að í þeim komi fram ítarlegar leiðbeiningar fyrir sveitarstjórnarfulltrúa um það hvernig haga ber rekstri sveitarfélags.

Um 82. gr.

Ákvæðið er samhljóða 73. gr. gildandi laga. Tilgangur þess er að hnykkja á þeirri skyldu endurskoðanda að vekja athygli á þeim ráðstöfunum sveitarfélags sem hann telur að séu ekki í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjármál, ekki í samræmi við reglur eða ákvarðanir eftirlitsaðila eða ekki í samræmi við ákvarðanir sveitarstjórnarinnar sjálfrar um meðferð fjármuna. Þá er einnig í ákvæðinu mælt fyrir um reglur sem eiga að tryggja að slík álitagerð endurskoðanda fái viðeigandi umfjöllun í sveitarstjórn. Í 2. mgr. 84. gr. er enn fremur mælt fyrir um skyldu endurskoðanda til að senda álitagerð til ráðherra jafnskjótt og hún er afhent sveitarfélagi.

Um 83. gr.

Í ákvæðinu sem byggist á 75. gr. gildandi laga er lagt til að eitt af meginhlutverkum eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga, sem fjallað er um í 86. gr. frumvarpsins, verði að vinna tillögur að reglugerð sem ráðherra setur um bókhald sveitarfélaga, þar á meðal um samræmdan upplýsingalykil, um vinnslu, form og efni fjármálaáætlana skv. 70. gr. og um vinnslu forms og efnis ársreiknings, endurskoðun ársreiknings og um meðferð á athugasemdum endurskoðanda við ársreikning. Í gildi er reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 1212/2015.

Um 84. gr.

Ákvæði er samhljóða 76. gr. gildandi laga. Forsenda þess að hægt sé að hafa eftirlit og yfirsýn yfir fjármál sveitarfélaga eru upplýsingar. Þær eru ekki aðeins nauðsynlegar til að hægt sé að grípa inn í ef fjármál einstakra sveitarfélaga eru með þeim hætti að aðgerða eða aðhalds er þörf. Upplýsingarnar hafa ekki síður þýðingu hvað varðar kostnaðarmat einstakra aðgerða, áætlanagerð í ríkisfjármálum o.s.frv. Af þessari ástæðu er sérstaklega kveðið á um skil sveitarfélaga á upplýsingum um fjármál til ráðherra Í 1. mgr. er fjallað um skil á fjármála-áætlunum og samþykktum viðaukum við þær. Í 2. mgr. er kveðið á um skil á ársreikningi og skýrslu endurskoðanda, auk þess að mælt er fyrir um ábyrgð endurskoðanda á að skila til ráðherra þeim álitssgerðum sem hann lætur sveitarfélagi í té skv. 82. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um skyldu ráðherra til reglulegra skila á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum. Slík upplýsingaskil mynda grundvöll að gagnaveitu skv. 119. gr. frumvarpsins en það ákvæði felur í sér tillögu um mjög mikilvægt nýmæli. Hafa ber í huga að reglugerð skv. 84. gr. er ætlað að mæla fyrir um lágmarksskil sveitarfélaga á upplýsingum. Eftir atvikum getur verið að í einstökum tilvikum muni það felast í úrræðum samkvæmt ákvæðum um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga að samið verði um tíðari skil á fjárhagsupplýsingum eða eftir atvikum að ráðherra leggi fyrir sveitarfélag að standa oftari skil á upplýsingum. Til framtíðar ætti að stefna að því að eftirlitsaðilar hefðu sem næst aðgang að samtímaupplýsingum um fjármál sveitarfélaganna, þó eftir atvikum kunni að vera nokkuð í land með þann áfanga. Hér verður einnig að hafa í huga að almennt ber að stefna að því að samræma bókhald og reikningsskil sveitarfélaga eftir því sem kostur er, m.a. á grundvelli þeirra reglna og reglugerða sem settar verða samkvæmt ákvæðum í frumvarpi þessu. Slík þróun leiðir án vafa til þess að auðveldara og ódýrara verður að viðhafa sjálfvirk skil á upplýsingum úr bókhaldi sveitarfélaganna.

Um VIII. kafla.

Í VIII. kafla er fjallað um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga en ákvæði kaflans tók miklum breytingum með lögum nr. 138/2011. Ákvæði kaflans byggðust að umtalsverðu leyti á tillögum sem fram komu í skýrslu samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál, dags. 21. september 2010, en tillögurnar voru nánar útfærðar í frumvarpi því sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum. Kaflinn er að mestu leyti óbreyttur frá gildandi lögum. Gerðar eru orðalagsbreytingar í samræmi við aðrar breytingar á lögunum og þá eru einnig gerðar breytingar vegna tillögu frumvarpsins um að sameina reiknings- og upplýsinganefnd sveitarfélaga og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Að öðru leyti er ekki talið tilefni til að endurskoða þennan kafla að sinni.

Rétt er að hafa í huga að ákvæði og tilgangur þessa kafla er í grundvallaratriðum fjórþættur. Í fyrsta lagi er í kaflanum lögð áhersla á ábyrgð sveitarstjórnarinnar sjálfrar á því að tryggja að fjármál sveitarfélagsins séu í samræmi við lög á hverjum tíma. Í öðru lagi er mælt fyrir um þær stofnanir í stjórnslukerfinu sem falið er eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Í þriðja lagi er mælt fyrir um hver ábyrgð hvers þessara aðila er á því að eftirlitinu sé fullnægt og um úrræði sem þeim eru falin til að sinna hlutverki sínu. Í fjórða lagi er það síðan tilgangur kaflans að mæla fyrir um það með hvaða hætti leyst verður úr fjárhagsvandræðum einstakra sveitarfélaga. Síðastnefnda atriðið er minnst afmarkað og felur þar með stjórnvöldum mest svigrúm um útfærslu. Áréttu verður að því svigrúmi verður að beita á málefnalegan hátt í samræmi við markmið laga þessara, verði frumvarpið samþykkt, um ábyrga fjármálastjórn einstakra sveitarfélaga.

Í kaflanum er lagt til grundvallar að viðbrögð við fjárhagsvanda einstakra sveitarfélaga megi almennt grundvalla á fjórum mismunandi sjónarmiðum. Í fyrsta lagi má hugsa sér að leiðrétta stöðu sveitarfélagsins með fjárframlagi úr ríkissjóði. Framlög mætti þá eftir atvikum binda tilteknum skilyrðum um fjármálastjórn til framtíðar þannig að sambærileg staða kæmi ekki upp að nýju. Slíkt er til þess fallið að tryggja þjónustu við íbúa sveitarfélagsins en leiðir um leið til hættu á því að lítið yrði gert úr ábyrgð einstakra sveitarstjórnarfulltrúa og þar með einnig ábyrgð íbúanna á því hvern þeir kjósa til að fara með málefni sveitarfélagsins. Sá galli fylgir því þessari leið að ákveðin hættu er á því að sambærileg vandamál kæmu upp fljótt aftur. Ábyrgð kjósenda væri einnig mjög lítil í reynd ef svona lausn væri einvörðungu beitt. Í öðru lagi má hugsa sér að láta önnur sveitarfélög greiða skaðann, svo sem með því að lækka fjárframlög til þeirra eða taka fjármuni úr sameiginlegum tekju- og útgjaldajöfnunarsjóðum. Þannig ætti almennt að vera tryggt að íbúarnir fengju sína þjónustu lítt skerta. Stærsti kosturinn við þessa leið er að með henni eykst sjálfkrafa innbyrðis aðhald á sveitarstjórnarstiginu. Gallinn lýtur hins vegar að því að lítið er gert úr beinni ábyrgð einstakra sveitarstjórnarfulltrúa og svo ábyrgð kjósenda á því hverja þeir velja til að stjórna sveitarfélaginu. Í þriðja lagi má hugsa sér að láta íbúa viðkomandi sveitarfélags standa undir kostnaði við að leiðrétta fjárhag sveitarfélagsins eftir atvikum bæði með hækkun gjalda og minni þjónustu. Gallinn við þessa leið er hættu á flóttu úr sveitarfélagi sem myndi leiða til þess að byrðarnar af bágu fjárhag myndu dreifast á færri herðar. Kosturinn felst hins vegar í því að íbúunum verður þá betur ljós en ella sú ábyrgð sem þeir bera við kosningar til sveitarstjórna sem almennt er mikilvægur þáttur í grundvelli og tilvist sveitarstjórnarstigsins. Í fjórða lagi væri sú leið fær að láta kröfuhafa sveitarfélags bera þann kostnað sem um ræðir. Gallinn við þá leið felst í því að trúverðugleiki sveitarfélaganna sem lántaka myndi minnka sem myndi líklega til framtíðar hafa áhrif á lántökukostnað. Kosturinn er hins vegar sá að lánveitendur færu varlegar í að veita sveitarfélögum lán sem þau eru e.t.v. ekki í stakk búin til að standa undir.

Í frumvarpinu er áfram byggt á þeirri leið að stjórnvöldum er veitt færi til að beita úrræðum sem samræmt geta öllum framangreindum sjónarmiðum ef sú staða myndast að úr fjárhagsvandráðum verður ekki leyst með almennum aðhaldsaðgerðum í rekstri og fjárfestingum. Almennt þykir ekki rétt fyrir fram að leggja meiri áherslu á eina leið en aðra, enda kunna aðstæður að vera mjög mismunandi frá sveitarfélagi til sveitarfélags og frá einum tíma til annars. Á hinn bóginn verður jafnframt að hafa í huga að ákvörðun um viðbrögð við fjárhagsvanda einstakra sveitarfélaga verður að byggjast á skilningi á framangreindum sjónarmiðum og grundvelli þeirra. Hafa þarf í huga að það hlýtur að vera mikilvæg forsenda fyrir sjálfstjórn sveitarfélaganna að einstök sveitarfélög og íbúar þeirra beri í grundvallaratriðum einnig ábyrgðina á því hvernig til tekst með rekstur þeirra en á sama tíma þarf að tryggja það að stjórnarskrárbundnum og lögbundnum réttindum einstaklinga sé ekki stefnt í voða.

Um 85. gr.

Ákvæðið er samhljóða 77. gr. gildandi laga og hefur þann tilgang að árétta ábyrgð sveitarstjórnarinnar á fjárhag og fjármálum sveitarfélagsins. Gildandi sveitarstjórnarlög og frumvarp þetta byggjast á þeim sjónarmiðum að eftirlit með fjármálum sveitarfélaga skuli hvíla á traustum grunni. Þetta er tryggt með öflugri upplýsingaöflun og skýrum heimildum eftirlitsaðila til inngrips í fjárhagsmálefni sveitarfélaga þegar brýna nauðsyn ber til. Eftir sem áður verður það að vera ljóst af ákvæðum frumvarpsins hver ábyrgð sveitarstjórnarinnar er bæði til að tryggja að ákvæðum þess um fjármál sveitarfélaga sé fylgt en einnig til að bregðast við og óska aðstoðar fyrir hönd sveitarfélagsins þegar þörf er á í þeim tilgangi að getu sveitarfélagsins til að sinna verkefnum sínum og skyldum gagnvart íbúunum sé ekki stefnt í voða.

Um 86. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skipun eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Ákvæðið er sambærilegt 78. gr. gildandi laga að hluta til en með ákvæðinu er lagt til að reiknings- og upplýsinganefnd sveitarfélaga sem nú er fjallað um í 74. gr. gildandi laga verði sameinuð eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga. Lagt er til að nafn nefndarinnar verði eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga í samræmi við breytt hlutverk hennar sem er fjallað um í 87. gr. frumvarpsins. Breytingum á skipan nefndarinnar er jafnframt ætlað að styðja við eftirlitshlutverk hinnar nýju nefndar, sérstaklega varðandi lögmæti fjárhagslegra ákvarðana, með því að leggja til að einn fulltrúi í nefndinni skuli að hafa háskólamenntun í lögfræði og einn skuli vera löggiltur endurskoðandi. Rétt er að nefna að skilyrðið er opið um það hvort um sé að ræða grunngráðu eða meistaragráðu í lögfræði.

Gert ráð fyrir að nefndin verði skipuð þremur fulltrúum sem skulu hafa sérstaka þekkingu á fjármálum sveitarfélaga. Þessi hæfiskrafa er ekki rækilega afmörkuð og er það með vilja. Á hinn bóginn er það stefnumið sem í henni felst mikilvægt. Með því er lögð áhersla á að nefndin sé fagleg en ekki pólitísk.

Samkvæmt 2. mgr. skal kostnaður af störfum nefndarinnar greiddur úr ríkissjóði og er þetta óbreytt frá gildandi lögum. Rétt er að taka fram að frumvarpið byggist á því að starfsemi nefndarinnar verði eflað með því að taka við verkefnum reiknings- og upplýsinganefndar. Af þessu leiðir mögulega aukinn kostnaður af störfum nefndarinnar en aftur á móti fellur niður kostnaður vegna rekstur reiknings- og upplýsinganefndar. Á því ekki að koma til aukinn kostnaður fyrir ríkissjóðs vegna þessa.

Í 3. mgr. er kveðið á um stöðu nefndarinnar í stjórnkerfinu en þar er kveðið á um að nefndin sé fjölskipað stjórnvald undir yfirstjórn ráðherra en því felst að nefndin verður lægra sett stjórnvald gagnvart ráðherra. Hann hefur því almennar yfirstjórnunarheimildir gagnvart henni líkt og hefðbundnum stofnunum. Í ljósi þess mikla samráðs og upplýsingaflæðis sem þarf á hverjum tíma að geta verið milli ráðuneytisins og nefndarinnar er mikilvægt fyrir málaflokkinn að stjórnsýsla nefndarinnar verði ekki með öllu aðskilin ráðuneytinu. Sjálfstæð stofnun sem ekki lyti yfirstjórn ráðherra byði heim hættu á óskilvirkri stjórnsýslu og óhagkvæmri dreifingu á þekkingu af hálfu eftirlitsaðila. Þessu til viðbótar er tekið fram í niðurlagi 3. mgr. að einstakar ákvarðanir nefndarinnar sæti ekki kærur til ráðherra. Eins og valdsviði og valdheimildum nefndarinnar er háttað ætti almennt ekki til þess að koma að nefndin tæki ákvarðanir sem kærarlegar væru, jafnvel þó að kæruleið væri fyrir hendi. Með þessu ákvæði er hins vegar tekinn af vafi um þetta atriði auk þess sem það felur í sér áréttingu á faglegu sjálfstæði nefndarinnar sem leiðir einfaldlega af þeirri þekkingu sem nefndarfulltrúar búa að.

Samkvæmt framangreindu starfar nefndin á vegum ráðuneytisins og lýtur yfirstjórn ráðherra en nýtur samt ákveðins sjálfstæðis um meðferð einstakra mála. Gert er ráð fyrir að nefndin verði hýst hjá ráðuneyti sveitarstjórnarmála og njóti eftir því sem fært er aðstoðar starfsmanna sem hún hefur forræði á, aðgangs að skrifstofuhúsnæði og annars sem þörf er á svo nefndin geti gegnt starfi sínu svo sem best er kostur. Í ljósi þess að eftirlitsnefndin er fjölskipað stjórnvald verða nefndarfulltrúar sameiginlega að taka ákvarðanir á formlegum fundum nefndarinnar. Með vísan til þess er rétt að nefndin setji sér starfsreglur þar sem kveðið er nánar á um boðun funda, stjórn þeirra og hvenær nefndin telst ályktunarhæf til að afgreiða mál.

Um 87. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 74. og 79. gr. gildandi laga og fjallar um hlutverk nýrrar eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Eftirlitsnefndin gegnir lykilhlutverki við framkvæmd eftirlits með fjármálum sveitarfélaga, líkt og hún gerir í dag. Gert er ráð fyrir að þessu hlutverki sinni hún fyrst og fremst með söfnun upplýsinga og úrvinnslu þeirra. Í 1. mgr. er hlutverk nefndarinnar talið upp í fjórum stafliðum og er það gert til auka skýrleika ákvæðisins.

Samkvæmt a-lið 1. mgr. skal nefndin fylgjast með fjármálum sveitarfélaga, þ.m.t. reikningsskilum og áætlanagerð, og bera þau saman við viðmið samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim. Ef við á getur það einnig verið hlutverk nefndarinnar að vinna í samvinnu við viðkomandi sveitarstjórnir að því að koma fjármálum einstakra sveitarfélaga í það horf sem ákvæði frumvarpsins gera kröfu um. Þá mun nefndin hafa það hlutverk ef framangreindar aðgerðir duga ekki til, að beina til ráðherra rökstuddum tillögum um innngrip hans í fjármál viðkomandi sveitarfélags, eftir því sem nánar er fyrir mælt í frumvarpinu þessu. Af eftirlitshlutverki nefndarinnar, eins og það er afmarkað í frumvarpinu, leiðir að þrátt fyrir að nefndinni beri að virða sjálfstjórn sveitarfélaga og sjálfstætt fjárstjórnarvald þeirra sveitarstjórna sem kjörnar hafa verið þá ber nefndinni jafnframt skylda til að bregðast við þegar fjármál einstakra sveitarfélaga eru ekki í samræmi við kröfur sem leiða af lögum um fjármál sveitarfélaga.

Nefndin skal, sbr. b-lið 1. mgr., hafa almennt eftirlit með því að fjármál og fjármálastjórn sveitarfélaga sé í samræmi við reglur. Með orðalagi um almennt eftirlit er lögð áhersla á frumkvæði sem nefndinni ber að sýna í eftirliti sínu. Eftirlitið á að vera forvirkt ef svo má að orði komast. Því hlutverki getur nefndin ekki sinnt nema á grundvelli viðamikillar þekkingar og glögggra samtímadóma um stöðu mála. Rétt er að vekja athygli á því að lögð er til orðalagsbreyting á hlutverki hinnar nýju nefndar samanborið við gildandi hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Orðalagsbreytingin felur í sér að lagt er til að kveðið verði skýrt á um að hlutverk nefndarinnar sé einnig að hafa eftirlit með því að einstakar fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur. Með breytingu á orðalaginu er skerpt á því að nefndinni beri að taka til skoðunar lögmæti afmarkaðra fjárhagslegra ákvarðana í ljósi fjármálareglna sveitarstjórnarréttar, svo sem reglunnar um ábyrga fjármálastjórn, sbr. 73. gr., og óskrifuðu meginregluna um forsvaranlega meðferð fjár. Af þessu leiðir að nefndinni beri jafnframt að bregðast við kvörtunum og ábendingum sem henni berast um slíkar ákvarðanir. Tekið skal fram að þrátt fyrir breytingu á orðalaginu verður áfram þörf á nánu samspili milli eftirlitshlutverks nefndarinnar og almenns stjórnsýslueftirlits ráðherra skv. XI. kafla. Til dæmis kann stjórnsýsla sveitarfélags að koma til skoðunar þar sem einn þáttur málsins snýr að fjármálareglum sveitarstjórnarréttar. Getur ráðherra þá annaðhvort vísað þeim hluta málsins til nefndarinnar eða óskað eftir leiðsögn nefndarinnar, sbr. 4. mgr. 123. gr. Hér má t.d. nefna mál sem fela í sér mat á því hvort sveitarfélagi sé heimilt að starfrækja ólögbundið verkefni og vafi leikur á því hvort verkefnið uppfylli meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn. Þá kunna atvik að vera með þeim hætti að nefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að fjárhagsleg ákvörðun sveitarfélags hafi verið ólögmæt en vafi leikur á því hvort ákvörðunin sé ógildandanleg, sbr. 129. gr. Ráðherra gæti á grundvelli álits nefndarinnar tekið til skoðunar hvort fella beri ákvörðunina úr gildi.

Mikilvægt er að nefna að þrátt fyrir að nefndin hafi sérhæft eftirlitshlutverk með lögmæti fjárhagslegra ákvarðana sveitarfélaga þá ryður það ekki úr vegi hinu almenna stjórnsýslueftirlitshlutverki ráðherra á grundvelli XI. kafla. Getur ráðherra því fjallað um hvort stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við fjármálareglur sveitarstjórnarréttar. Engu að síður ber ávallt að

líta til þess að það er meginhlutverk nefndarinnar að fara með sérhæft eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Er því eðlilegt að nefndin komi að öllum málum þar sem metið er hvort sveitarfélag hafi fylgt fjármálareglum sveitarstjórnarlaga en aðkoma hennar getur m.a. falist í því að hún veiti umsögn að beiðni ráðherra, gefi út formlegt álit að eigin frumkvæði, sbr. 6. tölul. 90. gr., eða ákveði að undangenginni könnun að ekki sé tilefni til frekari aðgerða.

Breytingar á hlutverki nefndarinnar felast í því, eins og áður segir, að nefndin tekur við öllum verkefnum eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskila- og upplýsinganefndar. Skv. c-lið 1. mgr. skulu verkefni nefndarinnar, auk framangreinds, felast í því að gæta að samræmingu í reikningsskilum og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum sveitarfélaga og gefa út leiðbeiningar og álit um m.a. bókhald, fjármálaáætlanir, reikningsskil, fjármál og fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélaga. Er þetta sama hlutverk og reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga hefur í dag skv. 74. gr. gildandi laga.

Pá er í d-lið 1. mgr. kveðið á um að ráðherra geti falið nefndinni að sinna öðrum verkum á þessu sviði, en ákvæðið er samhljóða 2. málsl. 2. mgr. 74. gr. gildandi laga. Rétt er þó að benda á að heimild ráðherra til að fela nefndinni verkefni verður rýmri, þar sem hlutverk nefndarinnar er aukið með ákvæði þessu.

Í 2. mgr. er að finna almenna meginreglu um að afskipti nefndarinnar af fjárhagslegum málefnum sveitarfélags eigi á hverjum tíma að byggjast á heildarmati á fjárhagslegri stöðu sveitarfélags og jafnframt að þau afskipti eigi í hverju tilviki ekki að ganga lengra en þörf er á í því skyni að markmiðum laganna verði náð. Er þetta ákvæði í samræmi við ákvæði 3. mgr. 8. gr. sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga þar sem fram kemur að eftirlit með sveitarstjórnnum skuli framkvæma á þann hátt að hægt sé að tryggja að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda. Ákvæðinu er ekki ætlað að draga úr vægi eftirlitsins eða nefndarinnar sem slíkrar, heldur fremur að fela í sér áréttingu almennrar meginreglu sem þegar má ætla að leiði af grunnreglum íslensks stjórnsýsluréttar.

Um 88. gr.

Ákvæðið er samhljóða 80. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er sérstaklega kveðið á um aðgang eftirlitsnefndarinnar og starfsmanna hennar að upplýsingum um fjárhagsleg málefni einstakra sveitarfélaga. Heimild samkvæmt þessari grein skal nefndin á hverjum tíma beita í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í 2. mgr. 87. gr. en þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 89. gr.

Ákvæðið byggist á 81. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra skuli setja reglugerð um störf eftirlitsnefndarinnar. Greinin lætur lítið yfir sér en er mikilvæg um útfærslu alls eftirlits með fjármálum sveitarfélaga. Í 2. málsl. ákvæðisins segir að í reglugerðinni skuli m.a. mæla fyrir um málsmeðferð eftirlitsnefndar og nauðsynleg viðmið varðandi fjárhagsleg málefni sveitarfélaga, sbr. 72. gr. Vísast hér nánar í skýringar við 3. mgr. 72. gr.

Ráðherra hefur visst svigrúm um það hversu ítarlega hann ákveður að útfæra þessi viðmið en með reglugerðarheimildinni er skapaður möguleiki fyrir stjórnvöld til að útfæra nánar hvernig skuldareglu 72. gr. verður fylgt eftir í framkvæmd, m.a. um það hversu ríkar kröfur verða gerðar til einstakra sveitarfélaga um skýringar og framlagningu áætlana. Staða sveitarfélaganna er misjöfn bæði hvað varðar eignir (skuldir) og rekstur. Það er því ljóst að umtalsvert svigrúm verður að veita um það hvernig þeim grunnreglum sem birtast í 73. gr. verður náð. Á sama tíma er mikilvægt að a.m.k. einhver rammi gildi um fjármál sveitarfélaganna að þessu

leyti. Kveðið er á um hann í 72. gr. og lýsir því marki sem stefna ber að. Frá því verður í sjálfu sér ekki veittur afsláttur. Skylda sveitarfélaganna og eftirlitsaðila verður samkvæmt frumvarpi þessu sú að ná því markmiði. Við útfærslu reglugerðarinnar samkvæmt ákvæði þessu er því lögð mikil ábyrgð á stjórnvöld um að fundin sé raunhæf leið að því lögbundna markmiði sem kveðið er á um í 72. gr.

Um 90. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 82. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er mælt fyrir um það með almennum hætti hvaða verkfæri eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga hefur til að fullnægja hlutverki sínu. Eins og ráða má af samspili nefndarinnar og ráðherra þá er nefndinni fremur ætlað að vera eftirlits- og úrvinnsluaðili, þ.e. aðili sem vinnur úr samtímaupplýsingum um fjármál sveitarfélaga, sem þó hafi um leið mjög ákveðnu aðhaldshlutverki að gegna. Auk þess er henni falið leiðbeiningarhlutverk, sérstaklega varðandi form og efni bókhalds, fjármálaáætlana, fjárheimilda og reikningsskil sveitarfélaga, sbr. 2. tölul. ákvæðisins sem er nýmæli.

Ef úrræði nefndarinnar duga ekki til ber henni að vísa máli með rökstuddri tillögu til ráðherra sem þá tekur til skoðunar beitingu úrræða sem honum eru fengin samkvæmt frumvarpinu. Gera má ráð fyrir að ábendingar og tilmæli nefndarinnar geti að nokkru marki byggst á ákvæðum reglugerðar skv. 3. mgr. 84. gr. og 89. gr. Einnig verður að gera ráð fyrir að tillögur nefndarinnar til ráðherra um beitingu úrræða gagnvart einstökum sveitarfélögum og svo ákvarðanir ráðherra í því efni taki mið af þeirri flokkun og viðmiðum sem mælt er fyrir um í reglugerðinni. Með því móti verður betur tryggt en ella að ákvarðanir eftirlitsaðila um inngríp í fjárhagsmálefni sveitarfélaga byggist á gagnsæjum og fyrirframákveðnum viðmiðum. Slíkt er mikilvægt til að tryggja traust aðila á eftirlitinu en ekki síður traust lánveitenda sveitarfélaganna á stöðu þeirra sem lántaka.

Rétt er að taka fram að úrræði eftirlitsnefndarinnar eru þannig fram sett í ákvæðinu að vægasta úrræðið er sett fyrst og svo koll af kolli. Telja má að vísun máls til ráðherra feli almennt í sér mest íþyngjandi úrræðið gagnvart viðkomandi sveitarfélagi. Skv. 2. mgr. 87. gr. ber nefndinni almennt að velja það úrræði sem líklegast er til að ná því markmiði sem stefnt er að, en þó að því gefnu að það muni duga til að því markmiði sem að er stefnt verði náð. Nefndin má því í raun ekki velja vægara úrræði ef hún telur til þess yfirgnæfandi líkur að það muni engum árangri skila. Hér ber að hafa í huga að tilgangur eftirlits með fjármálum sveitarfélaga er ekki síst sá að leitast við að tryggja hagsmuni íbúa sveitarfélaganna af því að sveitarfélag sé gjaldfært og geti tryggilega staðið undir þeirri þjónustu sem þeir eiga rétt á. Þá verður jafnframt að hafa í huga að miklir þjóðhagslegir hagsmunir geta staðið til þess að einstök sveitarfélög stefni ekki fjárhag sínum í voða, ekki síst ef um stærri sveitarfélög er að ræða. Sú uppröðun sem ákvæðið ber með sér felur því ekki í sér kröfu um að til að úrræði skv. 5. tölul. verði beitt þá skuli fyrst reyna 1., 2., 3. eða 4. tölul., hvern á fætur öðrum. Þá kann einnig að vera að í tilteknu máli þá teljist það í reynd vægara úrræði að vísa máli til ráðherra í stað þess að gefa út tilkynningu skv. 6. tölul. Einnig getur verið að nefndin kjósi að beita fleiri úrræðum samhliða. Ekkert stendur því í vegi í frumvarpi þessu.

Um 91. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 83. gr. gildandi laga. Í því er mælt fyrir um að þegar tilefni er til vegna fjármála eða fjármálastjórnar sveitarfélags skuli ráðherra, á grundvelli rökstuddrar tillögu eftirlitsnefndar, gera samkomulag við sveitarstjórn um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins. Í þessu felst það almennt að eftirlitsnefndin hafi beint til ráðherra tillögu skv. 7.

tölul. 90. gr. um það að slíkt samkomulag yrði gert. Grundvöllur þarf þó að vera fyrir því að samkomulag sé líklegt til að skila árangri. Í 1. mgr. kemur fram að í samkomulagi skuli fjalla um tilgang þess og viðmið um fjárhagsleg málefni eftir því sem þörf er á, þar á meðal um rekstur, fjárfestingar og álagningu skatta og gjalda. Mikilvægt er að samkomulag sé það ítarlegt, þar á meðal um töluleg viðmið, að hægt sé að meta það eftir á hvort markmið þess hafi náðst. Gengið er út frá því að eftirlitsnefndin geri ekki sjálf slíkt samkomulag heldur sé það ráðherra sem geri samkomulag við sveitarstjórnina. Hlutverk og staða nefndarinnar sem eftirlits- og ráðgjafaraðila er þá fremur tryggð en ef henni væri ætlað með beinum hætti að gera samninga eða beita þeim úrræðum sem mælt er fyrir um í 92. og 93. gr.

Í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 92. gr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að veita sveitarfélagi styrk eða lán úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og heimila eða leggja fyrir sveitarstjórn að leggja álög á útsvör og eða fasteignaskattasamhliða samkomulagi skv. 1. mgr. 91. gr. Ákvæðið var áður að finna sem 2. mgr. núgildandi 84. gr. sem er 92. gr. frumvarpsins en talið er skýrara að hafa regluna staðsetta í þessu ákvæði. Reglan styðst við það sjónarmið að í framkvæmd hefur ráðherra gert samkomulag við sveitarfélög í fjárhagskröggum og reynslan hefur sýnt að það getur verið vænlegt til árangurs að heimila sveitarstjórn að leggja álag á útsvar og/eða veita sveitarfélagi lán eða styrk úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samhliða slíku samkomulagi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra geti einnig gert samkomulag samkvæmt greininni að beiðni sveitarstjórnar. Með þessu er lögð áhersla á ábyrgð sveitarstjórnar á fjármálum sveitarfélagsins. Eftir sem áður mundi ráðherra þó ekki fallast á gerð samkomulags teldist ekki grundvöllur fyrir því.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringa. Þrátt fyrir að það komi ekki fram í ákvæðinu má ætla að eðlilegt sé að samkomulag um fjármál sé opinbert skjal, a.m.k. sé óskað aðgangs að því.

Um 92. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 84. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu, sbr. einnig 93. gr., er mælt fyrir um úrræði ráðherra sem beitt verður í þeim tilvikum þegar útséð er með að sveitarstjórn muni sjálf geta komið fjármálum sveitarfélags í rétt horf, eftir atvikum á grundvelli ráðgjafar og aðhalds eftirlitsnefndarinnar og ráðherra eða á grundvelli samkomulags skv. 91. gr. Undantekning er þó að úrræðum skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. verður eftir atvikum beitt samhliða gerð samkomulags skv. 1. mgr. 91. gr.

Samkvæmt orðalagi 1. mgr. getur ráðherra almennt ekki beitt úrræðum samkvæmt ákvæðinu nema á grundvelli rökstuddrar tillögu eftirlitsnefndar. Almennt er það einnig skilyrði fyrir beitingu úrræða samkvæmt ákvæðinu að samkomulag skv. 91. gr. hefur ekki náðst, samkomulag hefur ekki skilað árangri eða fyrirséð er að það muni ekki skila árangri. Þegar ráðherra tekur ákvörðun um nánari beitingu úrræða í hverju máli fyrir sig er hann, þrátt fyrir 1. mgr., ekki bundinn af því að grípa til nákvæmlega þeirra úrræða sem eftirlitsnefndin leggur til, enda telji ráðherra þá að eitthvað skorti á tillögunar eða rökstuðning sem þeim fylgdi. Það verður hins vegar að telja mikilvægt m.a. í þeim tilgangi að upp verði byggt nauðsynlegt traust á eftirlitskerfinu að eftirlitsnefndin sinni störfum sínum með svo vönduðum hætti að ráðherra geti almennt stuðst við tillögur nefndarinnar og tekið ákvarðanir á grundvelli þeirra. Mikilvægt er enn fremur að ráðherra sé á hverjum tíma ljós staða hans og hlutverk við beitingu heimilda skv. 93. og 94. gr. Ráðherra er að sjálfsögðu ekki heimilt að beita ákvæðunum á grundvelli pólitískra viðmiða sem ekki eiga sér stoð í lagatextanum sjálfum og leiða af skyldum sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra viðeigandi reglna.

Í 1. tölul. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að veita sveitarfélagi styrk eða lán úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til þess að koma fjárhag á réttan kjöl en í framkvæmd hefur ákvæðinu verið beitt varlega. Mikilvægt er að þeirri framkvæmd verði ekki breytt í verulegum atriðum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga og reglugerða um sjóðinn. Ráðherra verður við beitingu heimildar skv. 2. tölul. að virða það starfsumhverfi sjóðsins en skv. b-lið 1. mgr. 5. gr. laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 56/2025, er ráðherra heimilt að úthluta sérstökum framlögum til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga með styrk eða láni og/eða greiðslu framlaga vegna ráðgjafar við fjárhagslega endurskipulagningu sveitarfélaga. Þá kemur fram í 89. gr. frumvarpsins að ráðherra sé heimilt að mæla fyrir í reglugerð um skilyrði styrkja og lána sem veitt eru á þessum grundvelli.

Ákvæði 2. tölul. tekur mið af gildandi lögum. Reynslan sýnir að nauðsynlegt er að hafa þessar heimildir til staðar, þannig að hægt sé að bregðast við einstökum tilvikum sem upp koma af nægjanlegum sveigjanleika. Þá er leitast við að orða 2. tölul. 1. mgr. með þeim hætti að ekki valdi vafa hvert er inntak heimildar til hækkunar á sköttum, þ.e. að hún feli í sér hækkun umfram hið lögbundna hámark samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaganna.

Samkvæmt 3. tölul. getur ráðherra, sé skilyrðum 1. mgr. fullnægt að öðru leyti, sett sveitarfélagi skýr fyrirmæli um rekstur og stjórnsýslu. Nánar er mælt fyrir um valdheimildir ráðherra að þessu leyti í 93. gr.

Í 2. mgr. er sérstaklega áréttað að beiting þessara úrræða útiloki ekki að ráðherra geti samhliða eða í framhaldi beitt þeim eftirlitsúrræðum sem kveðið er á um í XI. kafla frumvarpsins. Í því felst að ráðherra heldur áfram almennu eftirlitshlutverki sínu með stjórnsýslu sveitarfélagsins. Ef í ljós kemur að sveitarstjórn hlítir ekki fyrirmælum, vanrækir skyldur sínar eða ef ástandið versnar þrátt fyrir íhlutun getur ráðherra beitt verkfærum XI. kafla, svo sem dagsektum, stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða öðrum þvingunarúrræðum, til að tryggja að lögum sé framfylgt.

Í 3. mgr. er tekið fram að eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga annist eftirlit með því að einstök sveitarfélög starfi í samræmi við ákvarðanir ráðherra samkvæmt ákvæðinu. Í því felst þá einnig eftirlit með nánari ákvörðunum um rekstur og stjórnsýslu einstakra sveitarfélaga skv. 93. gr. Um eftirlit nefndarinnar að þessu leyti gilda allar sömu reglur og um eftirlit nefndarinnar að öðru leyti.

Ákvæði 4. mgr. ætti almennt ekki að þarfnast skýringa. Ráðherra er, líkt og eftirlitsnefndin, bundinn af því almenna viðmiði að byggja eftirlit sitt og ákvarðanir á hverjum tíma á heildarmati á fjárhag viðkomandi sveitarfélags, sem og þeirri skyldu að velja úrræði sín með hliðsjón af þeim markmiðum sem honum ber að tryggja við framkvæmd laganna að teknu tilliti til sjálfstjórnar sveitarfélaga.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er mælt fyrir um að ráðherra sé jafnframt heimilt að mæla í reglugerð fyrir um skilyrði styrkja og lána sem veitt eru á grundvelli 92. gr. frumvarpsins og b-liðar 5. gr. laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 56/2025. Heimildin bættist við gildandi sveitarstjórnarlög með lögum nr. 56/2025 og byggist á þeim grunni að mikilvægt sé að slík framlög verði veitt á traustum og gagnsæjum grunni og með því er komið til móts við þau sjónarmið að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga geti veitt framlög til sveitarfélaga sem glíma við verulegar áskoranir í rekstri, svo sem vegna stórátalla í atvinnulífi eða náttúruhamfara.

Um 93. gr.

Í ákvæðinu, sem er samhljóða 85. gr. gildandi laga, er að finna lista yfir þau úrræði sem ráðherra getur gripið til þegar þörf er á og skilyrði hafa skapast til þess. Þessi skilyrði yrðu væntanlega í ákveðnum tilvikum tengd framlögum eða lánum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga

en það er þó ekki skilyrði. Þá er mikilvægt að ákvarðanir um beitingu þessara úrræða eru hluti af lengra ferli sem hefst hjá eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Ákvörðun um beitingu úrræða verður að byggjast á góðri heildarsýn á fjárhag viðkomandi sveitarfélags, þeim aðgerðum sem þegar hefur verið ráðist í og svo á samráði við viðkomandi sveitarstjórn. Taka ber fram að hér er um að ræða úrræði sem almennt er ekki gripið til nema önnur úrræði hafi ekki verið talin duga til að tryggja fjárhag viðkomandi sveitarfélags. Þeim úrræðum sem fram koma í ákvæðinu verður almennt ekki beitt nema á grundvelli brýnna ástæðna til hagsbóta fyrir íbúa viðkomandi sveitarfélags í heild eða vegna annarra mikilvægra almannahagsmuna sem valtur fjárhagur sveitarfélags gæti stefnt í voða. Þegar slíkar aðstæður myndast verður að telja ljóst að starfsemi sveitarfélags hefur af einhverjum ástæðum ekki verið í samræmi við sett lagafyrirmæli og óskráðar grundvallarreglur um meðferð opinberra hagsmuna. Inngrip í málefni sveitarfélags á því stigi felur ekki í sér aðför að sjálfstjórn sveitarfélaga, enda segir í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að sveitarfélögin skuli sjálf ráða málefnum sínum „eftir því sem lög ákveða“. Að því gefnu að hægt sé að rökstyðja þörfina á inngripi sem mælt er fyrir um í ákvæðinu verður því í einstökum tilvikum að játa ráðherra umtalsvert svigrúm við ákvörðun um beitingu einstakra úrræða.

Um 94. gr.

Ákvæði þetta á sér hliðstæðu í 86. gr. gildandi laga. Í eldri sveitarstjórnarlögum var kveðið á um að væri greiðslubyrði sveitarfélags umfram greiðslugetu svo mikil að ljóst væri að eigi myndi úr rætast í bráð þá gæti ráðherra, samkvæmt tillögu eftirlitsnefndar, svipt sveitarstjórn fjárforráðum og skipað sveitarfélagi fjárhaldsstjórn, enda hefði sveitarstjórn vanrækt svo skyldur sínar samkvæmt þeim lögum að vandræði hefðu af hlotist. Með lögfestingu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 var stefnt að því hægt þyrfti að vera að grípa til aðgerða áður en sveitarfélag verður greiðsluþrota og að því er einnig stefnt með þessu ákvæði.

Lagt er þó til að ákveðið verði sett upp með öðrum hætti en gildandi 86. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 1. málsl. 1. mgr. verði mælt um að hægt verði að skipa fjárhaldsstjórn ef greiðslubyrði umfram greiðslugetu er svo mikil að ekki verður úr bætt. Í síðari málslíð ákvæðisins verði kveðið á um að ráðherra geti skipað sveitarfélagi fjárhaldsstjórn ef sveitarstjórn hefur ítrekað og verulega vanrækt skyldur sínar samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Þarna er ekki gert að skilyrði að sveitarfélag sé greiðsluþrota en ljóst er hins vegar að um þarf að vera að ræða verulega vanrækslu sveitarstjórnar á því að fullnægja skyldum laganna. Ekki er skilyrði að báðir þættirnir séu fyrir hendi. Ekki er talin hætta á að þetta veiti ráðherra of mikið færi til inngrips í málefni sveitarfélaga enda leiðir af ákvæðum frumvarpsins að öðru leyti að þessu úrræði yrði almennt aldrei beitt nema að því gefnu að vægari úrræði sem áður hafa verið reynd hafi ekki náð tilgangi sínum. Af ákvæði 96. gr., um réttaráhrif af skipun fjárhaldsstjórnar, leiðir að skipun fjárhaldsstjórnar leiðir til sömu réttaráhrifa og greiðslu-stöðvun í allt að eitt ár frá því að fjárhaldsstjórn var fyrst skipuð.

Um 95. gr.

Ákvæðið er samhljóða 87. gr. gildandi laga og að mestu samhljóða 77. gr. laga nr. 45/1998. Þó er lögð til sú breyting að nefndarfulltrúar þurfi að hafa þekkingu á málefnum sveitarfélaga og hefur því viðmiði verið fylgt í þau fáu skipti sem á skipun fjárhaldsstjórnar hefur reynt.

Um 96. gr.

Í greininni, sem er samhljóða 88. gr. gildandi laga, er að finna fyrirmæli um réttaráhrif af skipun fjárhaldsstjórnar og réttaráhrif af greiðslustöðvun. Skv. 1. mgr. má ekki inna af hendi

greiðslur nema með samþykki fjárhaldsstjórnarinnar. Í þessu felst stjórnþæki hennar sem hún nýtir sér á þann hátt sem tilefni er til hverju sinni og fer m.a. eftir þeim samstarfsvilja sem starfsmenn og sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags sýna gagnvart ráðstöfunum stjórnarinnar. Í 2. mgr. er að finna yfirlit yfir þær greiðslur sem almennt skal heimilt, með samþykki fjárhaldsstjórnar, að inna af hendi. Skiptir þetta máli vegna stöðu kröfuhafa, sbr. nánar ákvæði 3. mgr. 97. gr. Í 4. mgr. er síðan tekið fram að skipun fjárhaldsstjórnar leiði að öðru leyti en mælt er fyrir um í ákvæðinu til sömu réttaráhrifa og greiðslustöðvun eftir ákvæðum IV. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl. í allt að eitt ár frá því að fjárhaldsstjórn var fyrst skipuð. Í því felst að greiðslustöðvun er bundinn hámarkstími í eitt ár.

Um 97. gr.

Í greininni, sem er samhljóða 89. gr. gildandi laga, er fjallað um hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa, að undanskilinni 3. mgr. Þar er mælt fyrir um að fjárhaldsstjórn geti, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum, ákveðið einhliða að leita nauðasamnings fyrir sveitarfélagið. Um samningsumleitanir fer að öðru leyti eftir almennum reglum, eftir því sem við getur átt, m.a. um skipun umsjónarmanns, að því þó undanskildu að umsjónarmaður lætur ekki greiða atkvæði um frumvarp að nauðasamningi. Þetta frávík frá almennum reglum er nauðsynlegt þar sem sveitarfélög verða ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Slík niðurstaða væri óásættanleg með hliðsjón af lögbundnu hlutverki sveitarfélaganna. Á sama tíma hafa sveitarfélögin sjálfstæðan fjárhag og eru sjálf ábyrg fyrir skuldbindingum sínum. Mikilvægt er að innleiða með skýrum hætti þá ábyrgð sem lánardrottinn bera af lánveitingum til sveitarfélaganna og umrædd regla er leið til þess. Á hinn bóginn verður einnig að hafa í huga að frumvarpið gerir ráð fyrir því að til fjölda annarra úrræða sé gripið áður en þessi leið er farin, svo sem hækkunar á tilteknum sköttum skv. 2. tölul. 1. mgr. 92. gr., styrkveitingar eða lán úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skv. 1. tölul. sama ákvæðis, niðurskurðar í rekstri og fjárfestingum, eftir atvikum á grundvelli fyrirmæla ráðherra skv. 93. gr. o.s.frv. Það er því langt frá því að lánardrottinn einir verði samkvæmt ákvæði þessu látnir bera þungann af óábyrgri fjármálastjórn einstakra sveitarfélaga.

Skilyrði fyrir því að einhliða nauðasamnings á grundvelli þessa ákvæðis verði leitað er auk þess að samningar fjárhaldsstjórnarinnar við lánardrottina hafi ekki borið árangur. Heimildinni verður því aðeins beitt þegar öll önnur úrræði hafa ekki borið árangur. Þá eru þær almennu reglur um fjármál sveitarfélaga sem fram koma í frumvarpi þessu með þeim hætti að ekki ætti til þess að koma að á ákvæðið reyni.

Um 98. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 90. gr. gildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu er hægt að sameina sveitarfélag sem hefur sætt skipun fjárhaldsstjórnar við annað sveitarfélag. Hins vegar er ekki fjallað um það hvernig slík sameining fer fram. Er því almennt gert ráð fyrir að því að setja þyrfti sérlög um slíka sameiningu. Það væri þá hlutverk fjárhaldsstjórnar að leggja það til við ráðherra að leggja fram frumvarp sem fæli í sér sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög, þar sem þá yrði eftir atvikum einnig fjallað um fjárhagslegar ráðstafanir í tilefni af sameiningu, um það hvort skattar eða þjónusta yrði mismunandi milli íbúa hins sameinaða sveitarfélags eftir að sameining tæki gildi o.s.frv.

Um 99. gr.

Ákvæðið er samhljóða 91. gr. gildandi laga. Í greininni er fjallað um brottfall á sviptingu fjárforráða. Hefur greinin þann tilgang að lýsa meðferð máls að þessu leyti þannig að ferill þess sé ljós og skyldur aðila sömuleiðis. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

Um IX. kafla.

Í IX. kafla er fjallað um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Þau ákvæði sem er að finna í kaflanum eru 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 þess 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 aftur á móti almennt þann galla að á grundvelli hennar kann framkvæmd verkefnis að vera tekin úr höndum hinna kjörnu fulltrúa í sveitarstjórnnum og færð öðrum aðilum, eða a.m.k. að umboðskehðjan frá kjósanda til kjörins fulltrúa sé lengd umfram það sem hefðbundið er þegar hin kjörna sveitarstjórn fer með umsjón verkefnis og tekur með beinum hætti ábyrgð á því gagnvart kjósendum á fjögurra ára fresti. Þótt samvinna geti leitt til hagkvæmari þjónustu er hún ekki talin æskileg leið fyrir öll grundvallarverkefni, enda verður umgjörðin að tryggja skýra ábyrgð og stuðla að sjálfstæðum og rekstrarhæfum sveitarfélögum.

Verkefni sveitarfélaga eru fjölbreytt. Sveitarfélögin sjálf eru einnig mjög fjölbreytt að gerð og stærð. Stækkun sveitarfélaga, eða sameiningar, minnka ekki þörf sveitarfélaganna fyrir samstarf. 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 hvað sem líður stærð sveitarfélaganna. Þær breytingar sem lagðar eru til frá ákvæðum gildandi sveitarstjórnarlaga sem fjalla um samvinnu sveitarfélaga er ætlað að efla sveitarstjórnarstigið, tryggja lýðræðislegri aðkomu kjörinna fulltrúa að samvinnuverkefnum og sporna við því að fjölmennari sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir þau fámennari.

Ákvæði IX. kafla lúta öll að frjálsri samvinnu sveitarfélaga. Ekki er hér gert ráð fyrir almennum ákvæðum um skyldubundna samvinnu í sveitarstjórnarlögum, verði frumvarpið að lögum. Um skyldu sveitarfélaga til samstarfs kann reyndar 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 frumvarpið.

Með ákvæðinu eru lagðar til umfangsmiklar breytingar þeim reglum sem gilda um byggðasamlög en lagt er til að fjallað verði um slíka starfsemi í átta nýjum greinum í stað tveggja í gildandi lögum. Meginmarkmið breytinganna er að styrkja lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvörðunum og rekstri byggðasamlaga og skýra ábyrgð og kostnaðarskiptingu milli aðildarsveitarfélaga. Rétt er að taka fram að lögð er til sú breyting á þeim ákvæðum sem fjalla um byggðasamlög, að heitinu „stofnsamningur“ um byggðasamlög verði breytt í „samþykkt um byggðasamlag“ en sú breyting tekur til allra hinu nýju ákvæða.

Um 100. gr.

Ákvæðið tekur mið af 92. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu 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 brostin 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 væri 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 frammar, sbr. til að mynda þær kröfur sem leiða af 93. gr. frumvarpsins. Í samningi um samvinnu skal a.m.k. taka ákvörðun um form samvinnu, hvernig háttað sé heimildum til ákvarðanatöku, um slit samvinnu og fjárhagsleg atriði. Mikilvægt er að vel sé frá þessum atriðum gengið, m.a. af tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarfulltrúa og skyldu þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á upplýstum grunni og af tilliti til reglna um fjármál sveitarfélaga.

Eins og rakið er í frumvarpinu er eitt markmið þess að fella niður staðfestingarhlutverk ráðuneytisins vegna m.a. samvinnusamninga sveitarfélaga. Þar sem heildstætt yfirlit yfir samvinnusamninga sveitarfélaga er ekki til staðar er mælt fyrir um það nýmæli að sveitarfélögum verði skylt að senda ráðherra afrit af öllum slíkum samningum. Á það við um samninga um byggðasamlög, samninga þegar eitt sveitarfélag annast verkefni annars, samvinnu sveitarfélaga sem ekki felur í sér stjórnvaldsákvarðanir og samninga sem byggjast á sérákvæðum í lögum. Ráðherra er í framhaldinu falið að gefa árlega út yfirlit yfir gildandi samninga. Mikilvægt er að ráðherra fylgi þessu eftir þar sem skortur hefur verið á yfirsýn yfir samvinnu sveitarfélaga.

Í 3. mgr. kemur fram að ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi samstarfs sveitarfélaga eru ekki kærانlegar 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 kærانlegar, svo dæmi sé tekið, til viðeigandi eftirlitsaðila beint.

Um 101. gr.

Ákvæði þetta er sambærilegt 93. gr. gildandi laga. 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. Brýnar ástæður eru því fyrir því að samstarf sveitarfélaga um slík verkefni sé í skýrum farvegi. Hér má m.a. nefna ákvarðanir um aðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, valdbeitingu á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga, ákvarðanir á sviði eldvarnaeftirlits 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 daglegs 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 aðgang að skólanum, einkunnir, agaviðurlög o.fl., enda eru réttur og skylda til grunnskólagöngu lögbundin.

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að samstarf um slík verkefni geti aðeins grundvallast á samþykkt byggðasamlags eða á samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðinu, í samanburði við gildandi 93. gr., þar sem lagt er upp með að skýra nánar hvenær sveitarfélög skulu byggja samstarf sitt á grundvelli byggðasamlags eða þannig að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni annars. Í framkvæmd hefur fyrst og fremst leikið vafi um tvö tilvik.

Annars vegar er lagt til að kveðið verði skýrt á um að samvinna sveitarfélaga þurfi ekki að vera í formi byggðasamlags eða ef eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars, ef í samvinnunni felst eingöngu framsal á ákvörðunarvaldi í starfsmannamálum. Þar sem veigamiklar ákvarðanir í málum starfsmanna, svo sem ráðningar, agaviðurlög og uppsagnir, teljast stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt stjórnsýslurétti hefur verið álitamál hvort samstarf sem eingöngu felur í sér framsal á valdi til töku ákvarðana í starfsmannamálum falli hér undir. Með tillögunni ætti óvissu um það atriði að vera eytt.

Hins vegar er tekið af skarið um að þegar sérlög kveða á um samvinnu sveitarfélaga er ekki nauðsynlegt að stofna byggðasamlag eða fela öðru sveitarfélagi verkefnið nema lögin áskilji slíkt sérstaklega. Það á einnig við þótt verkefnið feli í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvarðana. Sem dæmi má taka að ef í sérlögum er kveðið á um að samstarf skuli fara fram á grundvelli sveitarstjórnarlaga þá skal samvinna vera í formi byggðasamlags eða að eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars ef verkefnið felur í sér töku stjórnvaldsákvarðana. Ef í sérlögum er eingöngu tekið fram að sveitarfélög skulu hafa samstarf um rækslu verkefnis, þá er ekki skilyrði að samstarfið fari fram í formi byggðasamlags eða eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars. Tekið skal þó fram að sveitarfélögum er jafnan heimilt að láta samstarfið vera í formi byggðasamlags eða eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars nema það sé sérstaklega tekið fram í lögum að slíkt sé óheimilt.

Hér er einnig rétt að fjalla um þau tilvik þegar sveitarstjórn framselur verkefni þar sem, auk framsals á ákvörðunarvaldi til starfsmanna, er eingöngu um að ræða framsal á valdi til að ákveða þjónustu og þjónustugjöld. Ljóst er að þau tilvik þar sem verkefni er fyrst og fremst einkaréttarlegs eðlis og ekki rekið á grundvelli þjónustugjalda falla hér fyrir utan. Ef hins vegar er um að ræða verkefni sem mælt er fyrir um í lögum og þjónustugjöldum er ætlað að standa undir þjónustunni, verður það eingöngu gert í formi byggðasamlags nema lög mæli sérstaklega fyrir um annað. Sem dæmi um þetta má nefna 1. mgr. 4. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004, sem heimilar sveitarfélögum að fela félagi sem er að meiri hluta í eigu sveitarfélaga skyldur sínar og réttindi til að reka vatnsveitu, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. laga um uppbyggingu og rekstur fráveitna, nr. 9/2009.

Mikilvægt er jafnframt að árétta að skv. 100. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að sveitarfélög geri ávallt samning um samstarf sveitarfélaga, jafnvel þótt mælt sé fyrir um samstarf þeirra í lögum. Byggist sú regla á því sjónarmiði að mikilvægt er að vel sé gengið frá atriðum á borð við hvernig heimildum til ákvarðanatöku sé háttað, slitum og fjárhagslegum þáttum, m.a. með tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarfulltrúa og skyldu þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á upplýstum grunni og með tilliti til reglna um fjármál sveitarfélaga.

Þá er einnig lögð til sú breyting á ákvæðinu að samningar um stofnun byggðasamlags og þegar sveitarfélag tekur við verkefnum annars öðlist gildi við birtingu í Stjórnartíðindum í stað

þess að þeir öðlist gildi við staðfestingu ráðherra. Er þetta í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins.

Um 102. gr.

Með nýrri 102. gr., sem tekur mið af 94. gr. gildandi laga, verður áfram kveðið á um að sveitarfélögum verði heimilt að stofna byggðasamlög sem geta tekið að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna. Byggðasamlög geta bæði tekið að sér verkefni sem fela í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana en einnig fjölbreyttari verkefni. Byggðasamlög eru í eðli sínu stjórnvöld og um þau gilda almennar reglur stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulög þegar við á, en þau geta einnig komið fram sem einkaréttarlegir aðilar í ákveðnum tilvikum. Áfram er tekið fram að byggðasamlögum er einum rétt og skylt að hafa orðið byggðasamlag í heiti sínu eða skammstöfunina bs. Í ákvæðinu er þó lögð til ákveðin breyting á eðli byggðasamlaga í 2. málsl. 1. mgr., þar sem fram kemur að með samþykkt um byggðasamlag framselji sveitarfélög til byggðasamlags fjárstjórnarvald sem lýtur að rekstri þess. Með þessari breytingu er lögð áhersla á að sveitarfélög geta hagað stjórnskipan byggðasamlaga með þeim hætti að helstu ákvarðanir um starfsemi þeirra, svo sem ákvörðun um fjármálaáætlanir og aðrar veigamiklar ákvarðanir, skuli taka á vettvangi aðalfundar byggðasamlagsins sem nánar er fjallað um í 103. gr. Ýmis rök eru fyrir því að það sé heppilegra fyrirkomulag að aðalfundur byggðasamlags taki ákvarðanir sem varða byggðasamlagið og aðildarsveitarfélög séu bundin við þá ákvörðun. Með aðalfundi er settur á laggimar skýr eigendavettvangur þar sem fulltrúar aðildarsveitarfélaga geta rætt málefni byggðasamlags, gert breytingartillögur, rætt ólík sjónarmið og fundið málamiðlanir sem henta öllum aðildarsveitarfélögum. Þá getur aðalfundur byggðasamlags brugðist við breyttum aðstæðum án þess að þurfa að bíða eftir að mál séu tekin fyrir á dagskrá og samþykkt af sveitarstjórnnum allra aðildarsveitarfélaga. Með því að áskilja samþykki allra aðildarsveitarfélaga er hætta á þyngri framkvæmd og óljósari ábyrgð. Er því lagt til að meginreglan verði sú að með stofnun byggðasamlags sé fjárstjórnarvald sveitarfélaga yfir verkefni byggðasamlagsins framselt. Jafnframt verður mælt skýrt fyrir um þá undantekningu frá umræddri meginreglu að aðildarsveitarfélag geti ákveðið í samþykkt byggðasamlags að tiltaka þær ákvarðanir aðalfundar sem þarfnast samþykki allra aðildarsveitarfélaga, sbr. skýringar við 103. gr.

Um 103. gr.

Í 103. gr., sem er nýmæli, er kveðið á um þá grundvallarbreytingu að aðalfundur skuli vera æðsta ákvörðunarvald í málefnum sveitarfélaga og að slíkan fund skuli halda a.m.k. árlega. Í ákvæðinu er svo mælt nánar fyrir um fyrirkomulag aðalfunda. Með tillögunni um að aðalfundur aðildarsveitarfélaga verði æðsta vald byggðasamlags er m.a. stefnt að því að skýra ábyrgð og tengsl aðildarsveitarfélaga að byggðasamlögum og tryggja aðkomu allra kjörinna fulltrúa að stjórn þeirra. Til að auka skilvirkni aðalfundar, sérstaklega þegar mörg sveitarfélög eiga í hlut, er lagt til að einnig verði heimilt að aðildarsveitarfélög kjósi fulltrúa sína í fulltrúaráð sem fari með atkvæðisvald aðildarsveitarfélaga á aðalfundi. Ekki eru gerðar kröfur um lágmarksfjölda fulltrúa í fulltrúaráð og því geta aðildarsveitarfélög, ef þau telja tilefni til, eingöngu haft einn fulltrúa fyrir hvert sveitarfélag.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að aðildarsveitarfélög ákveði í samþykkt byggðasamlags hvernig atkvæðavægi á aðalfundi sé háttað en gert er ráð fyrir að það endurspegli ábyrgð sveitarfélaga á starfsemi byggðasamlagsins miðað við innbyrðis ábyrgðarhlutfall eða aðra hlutlæga mælikvarða, t.d. íbúafjölda, nemendafjölda o.s.frv. Það eru því ýmsar leiðir til að

ákvarða atkvæðavægi. Ef atkvæðavægi er bundið við fjölda íbúa, sem eru t.d. 10.000 í aðildarsveitarfélagi, þá gæti sveitarfélag með 3.000 íbúa verið með 30% atkvæðavægi á aðalfundi sem skiptist þá hlutfallslega milli kjörinna fulltrúa þess sveitarfélags eða fulltrúa þess á fulltrúaráði. Einnig gæti komið til greina að miða við hlutfallslegan fjölda kjörinna fulltrúa í hverju aðildarsveitarfélagi, til að mynda sveitarfélag með níu kjörna fulltrúa í sveitarstjórn skipar þrjá í fulltrúaráð, en sveitarfélag með sjö skipar tvo.

Það er fyrst og fremst í höndum aðildarsveitarfélaga að ákveða við hvaða mælikvarða skal miða og hvernig fulltrúaráð er skipað. Grundvallaratriði er þó að ef farin er sú leið að kjósa fulltrúaráð skulu allir kjörnir fulltrúar eiga rétt á að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétt til að tryggja virka aðkomu þeirra að byggðasamlögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um þau atriði sem eru á forræði aðalfundar og verða ekki framseld til stjórnar eða framkvæmdastjóra. Hér er um að ræða helstu atriði í starfsemi byggðasamlaga, svo sem ákvarðanir um heildarstefnu og markmið þess, fjármálaáætlun til fimm ára og fjárheimild næstkomandi árs sem er í samræmi við breytingar á fjármálaðreglum sveitarfélaga. Rétt er þó að nefna að gert er ráð fyrir því að í samþykkt byggðasamlags geti aðildarsveitarfélög ákveðið að viðaukar við fjárheimildir yfirstandandi árs séu ákveðnir með öðrum hætti en á aðalfundi, sjá nánar í skýringu við 104. gr.

Þá á að taka fyrir á aðalfundi óvenjulegar eða meiri háttar ákvarðanir og inngöngu nýrra sveitarfélaga, úrsögn úr samstarfi og slit byggðasamlags. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að veigamiklar breytingar á samþykkt byggðasamlags þurfi samþykki aðalfundar. Í því felst að í samþykkt byggðasamlags þarf ávallt að kveða á um að veigamiklar breytingar á samþykktinni þurfi samþykki aðalfundar. Er þar átt við breytingar sem breyta grundvallarforsendum samstarfsins, svo sem tilgangi, stjórnskipulagi eða kostnaðarskiptingu sveitarfélaga. Heimilt er að ákveða í samþykktinni að aðrar breytingar fari fram með öðrum hætti, t.d. með samþykki allra aðildarsveitarfélaga án staðfestingar aðalfundar. Ítrekað er þó að í 103. gr. er fjallað um þau atriði sem aðalfundur skal taka ákvörðun um að lágmarki og því er einnig heimilt að ákveða að allar breytingar á samþykkt skuli verða teknar fyrir á aðalfundi.

Í 4. mgr. er mælt fyrir að heimilt sé að ákveða í samþykkt byggðasamlags að tilteknar ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga. Er það almennt venjan í starfsemi byggðasamlaga nú, en með aukinni áherslu á vald aðalfundar í stjórnskipulagi byggðasamlaga, sbr. skýringar við 103. gr., er lagt upp með að það verði frekar undantekningin. Aðildarsveitarfélögum verður þó frjálst að haga stjórnskipulagi byggðasamlags eins og þau telja henta best sínum aðstæðum.

Ef farin er sú leið að leggja til að tilteknar ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga ber að halda aðalfund eigi síðar en 10. október ár hvert svo sveitarfélögum gefist tækifæri til að taka afstöðu til afgreiðslu aðalfundar. Áhersla er lögð á að í samþykkt um byggðasamlag verði kveðið á um hvernig skuli fara ef ákvörðun aðalfundar er ekki staðfest af öllum aðildarsveitarfélögum. Það getur verið með ýmsum hætti, t.d. að skipuð sé sérstök sáttanefnd eða framkvæmdastjórn aðildarsveitarfélaga falið að leita lausna o.s.frv. Mikilvægt er að niðurstaða liggi fyrir tímanlega fyrir 1. nóvember þegar sveitarfélög eiga að leggja fram tillögu að fjármálaáætlun og fjárheimild skv. 70. og 71. gr. Er því lagt til að heimilt sé að ákveða að ekki skuli haldinn aukaaðalfundur til að taka nýja ákvörðun ef eitt sveitarfélag neitar að staðfesta niðurstöðu aðalfundar. Áréttað er þó að sveitarfélögum verður einnig heimilt að ákveða slíka leið í samþykkt byggðasamlags, t.d. með því að kveða á um að halda skuli aukaaðalfund að þremur vikum liðnum frá aðalfundi og niðurstaða þess aðalfundar verði bindandi fyrir öll aðildarsveitarfélög. Auk þess er rétt að áréttar að ef ákvörðun aðalfundar er

bindandi ber sveitarfélögum að taka samþykktu fjármálaáætlun byggðasamlags og fjárheimild þess næstkomandi ár óbreytta í fjármálaáætlun sína.

Um 104. gr.

Í greininni er fjallað um samþykkt byggðasamlags. Breytingar frá gildandi lögum á þeim atriðum sem fram eiga að koma í samþykkt snúa aðallega að tillögum varðandi stjórnskipulag byggðasamlaga í frumvarpi þessu, m.a. nýjar reglur um aðalfundi og kostnaðarskiptingu aðildarsveitarfélaga. Þó er skert á ýmsum atriðum, t.d. hvernig framsal á valdi aðildarsveitarfélaga til byggðasamlags fer fram og þá er mælt fyrir um það nýmæli að í samþykkt geti verið mælt fyrir um samráðsvettvang sveitarfélaga innan byggðasamlags. Að öðru leyti er almennt um að ræða atriði sem þegar er gert ráð fyrir að komi fram í samþykkt samlags. Rétt er þó að fjalla nánar um nokkur atriði.

Í 2. tölul. eru gerðar skýrari kröfur um það hvernig sveitarfélög framselja vald til byggðasamlags. Er gert ráð fyrir að um sömu kröfur verði að ræða og þegar sveitarstjórn framselur vald til fastanefnda eða einstakra starfsmanna. Tilgreina þarf því hvaða ákvarðanir stjórn, framkvæmdastjóra eða einstökum starfsmönnum byggðasamlags er falið að fullnaðar-afgreiða en að öðru leyti er vísað í skýringar við 49. gr.

Í 3. tölul. er kveðið á um að setja skuli reglur um boðun aðalfunda og framkvæmd þeirra. Í ljósi þess að margir kjörnir fulltrúar geta verið að baki sumum sveitarfélögum er gert ráð fyrir að hægt sé að ákveða reglur um almenna ræðutíma á aðalfundum, t.d. með því að veita fundarstjóra heimild til að leggja til að hver fulltrúi megi tala í að hámarki þrjár mínútur í senn, koma tvisvar í pontu við umræðu um sama mál eða að heildartími fyrir umræðu um hvern dagskrárlið sé ákveðinn fyrir fram, t.d. 60 mínútur. Þá er gert ráð fyrir að heimilt verði að setja reglur um tillögurétt, t.d. að slíkar tillögur þurfi að berast með hæfilegum fyrirvara fyrir aðalfund. Markmiðið með slíkum reglum er að finna jafnvægi milli lýðræðislegrar umræðu og skilvirkni í fundarstörfum. Þá er mikilvægt að slíkar reglur byggist á jafnræði og gæta að því að réttur allra fulltrúa til að tjá sig sé virtur.

Í 6. tölul. er gert ráð fyrir að fram þurfi að koma í samþykkt byggðasamlags hvort dagleg stjórn verði í höndum framkvæmdastjóra eða stjórnar. Með þessari breytingu er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti tekið ákvörðun um að hafa ekki sérstaka stjórn yfir byggðasamlagi heldur eingöngu framkvæmdastjóra. Breytingin opnar jafnframt á þann möguleika að aðalfundur skipi faglega stjórn til að annast daglegan rekstur. Þetta gerir sveitarfélögum kleift að fela aðilum með sérþekkingu að hafa daglega umsjón og framkvæmd með byggðasamlagi á meðan kjörnir fulltrúar viðhalda lýðræðislegri yfirsýn yfir starfseminu.

Í 7. tölul. er kveðið á um að mæla skuli fyrir í samþykkt um hvernig ákvörðunarvaldi um viðauka við fjárheimild yfirstandandi árs er hátað. Mikilvægt er að festa í samþykktir hver hefur vald til að gera breytingar á fjárheimild og kveða þarf á um hvort slíkt vald til að samþykkja viðauka hvíli eingöngu hjá aðalfundi eða hvort aðildarsveitarfélög, samráðsvettvangur aðildarsveitarfélaga, framkvæmdastjóri eða stjórn hafi það vald. Er því sérstaklega tekið fram í tölulíðnum að heimilt sé mæla svo fyrir í samþykkt byggðasamlags að ákvörðun um viðauka þurfi ekki að koma til samþykktar á aðalfundi. Þá felst þó í þeirri reglu skv. 4. tölul. 3. mgr. 103. gr. a sem kveður á um að á aðalfundi skuli taka fyrir óvenjulegar og meiri háttar ákvarðanir, að ef stjórn eða framkvæmdastjóri eða aðrir aðilar fá slíka heimild er nauðsynlegt að skilgreina nákvæmlega hvaða skilyrði eða fjárhæðamörk gilda um þá ákvörðun.

Í 9. tölul. er kveðið á um að aðildarsveitarfélög geti í samþykkt byggðasamlags mælt fyrir um samráðsvettvang aðildarsveitarfélaga, t.d. stefnuráð eða eigendafund, en slíkur vettvangur

getur borið ýmis heiti. Með slíkum vettvangi væri hægt að vinna að sameiginlegri stefnu-mörkun aðildarsveitarfélaga, undirbúa tillögur fyrir aðalfund, innleiða ákvarðanir aðalfunda o.s.frv. Slíkur vettvangur væri einnig heppilegur til að veita fleiri kjörnum fulltrúum, t.d. fulltrúum minni hluta í aðildarsveitarfélögum, möguleika á að hafa áhrif á starfsemi byggðasamlags. Þá gæti einnig komið til greina að ákveða sérstakt framkvæmdaráð sem í sitja framkvæmdastjórnar sveitarfélaga. Áréttað er að aðildarsveitarfélög geta komið á fót slíkum samráðsvettvangi þótt hans sé ekki getið í samþykktum byggðasamlags. Hins vegar er talið eðlilegra og til þess fallið að auka skýrleika að formgera slíkan vettvang í samþykktunum. Tilgangur þess að mæla fyrir um að aðildarsveitarfélög skuli geta um samráðsvettvang í samþykkt byggðasamlaga er því fyrst og fremst að vekja athygli á þessum möguleika og hvetja til nýtingar hans.

Um 105. gr.

Ákvæðið er að mestu nýmæli og mælir fyrir um í 1. mgr. að stjórn eða framkvæmdastjóri skuli vinna skýrslu um starfsemi byggðasamlags á liðnu starfsári þar sem gera skal grein fyrir helstu verkefnum og árangri byggðasamlagsins. Auk þess skal í skýrslunni gera grein fyrir tillögu að fjármálaáætlun og fjárheimild næstkomandi árs ásamt öðrum atriðum sem talin eru mikilvæg fyrir aðildarsveitarfélög. Kveðið er á um að skýrsluna skuli senda aðildarsveitarfélögum og birta opinberlega með hæfilegum fyrirvara fyrir aðalfund samlagsins. Markmið reglunnar er tvíþætt, annars vegar að styrkja aðkomu allra kjörinna fulltrúa að málefnum samlagsins og hins vegar að auka gagnsæi í starfsemi þess.

Fyrri málslíður 2. mgr. er nánast samhljóða 7. mgr. 94. gr. gildandi laga, en hann mælir fyrir um að einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur eigi rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags. Við ákvæðið er bætt að öllum kjörnum fulltrúum sé einnig heimilt að kalla eftir gögnum. Er það gert til áréttingar við gildandi rétt þar sem slíka heimild má einnig leiða af 30. gr.

Um 106. gr.

Í greininni lagt til það nýmæli að heimilt sé að ákveða að fulltrúaráð sé kosið með íbúakosningum í aðildarsveitarfélögum. Tillagan um að heimila aðildarsveitarfélögum að viðhafa almenna atkvæðagreiðslu um kjör fulltrúa í fulltrúaráð byggðasamlags er liður í því heildarmarkmiði frumvarpsins að styrkja lýðræðislega aðkomu að byggðasamlögum og vinna gegn þeim lýðræðishalla sem bent hefur verið á að einkenni starfsemi þeirra. Mikilvægt er að áréttað hér er um heimildarákvæði að ræða en ekki skyldu. Sveitarfélögin sem standa að byggðasamlagi geta því metið í sameiningu hvort þessi leið henti þeirra aðstæðum, stærð og eðli verkefna. Í samþykkt byggðasamlags er gert ráð fyrir að skilgreina þurfi framkvæmd kosninga, svo sem hvort um persónukjör eða listakosningu sé að ræða. Bent er á að ef þessi leið er farin er það í höndum aðildarsveitarfélaga að ákveða vægi þeirra fulltrúa sem kosnir eru. Gæti því farið fram almenn atkvæðagreiðsla í öllum aðildarsveitarfélögum um tiltekinn fjölda fulltrúa sem allir hafa sama atkvæðavægi. Einnig væri hægt að kjósa fulltrúa fyrir hvert sveitarfélag fyrir sig.

Um 107. gr.

Í greininni eru lagðar til nýjar reglur um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga vegna starfsemi byggðasamlaga. Meginreglan verður sú að kostnaðarskiptingin skuli vera sem næst þeim raunkostnaði sem rekja má til starfsemi byggðasamlags í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Markmiðið með þessari breytingu er að tryggja sanngirni í starfsemi byggðasamlaga og koma

í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög sem hefur verið talið hamla eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins.

Gert er ráð fyrir að meginreglan verði sú að stjórn eða framkvæmdastjóri leggi fram tillögu að skiptingunni á hverjum aðalfundi sem byggist á greiningu á raunkostnaði aðildarsveitarfélaga. Ljóst er að greining á raunkostnaði á starfsemi byggðasamlags í hverju sveitarfélagi getur verið vandkvæðum háð og ýmsar leiðir geta verið til staðar til að greina raunkostnað. Til að mynda er hægt að taka mið af meðaltali rekstrarkostnaðar síðastliðinna ára og taka tillit til fyrirséðs kostnaðar vegna framkvæmda, fjárfestinga eða annarra breytinga á starfseminni. Í nýstofnuðum byggðasamlögum væri síðan hægt að miða við kostnaðaráætlanir. Mikilvægt er að hafa í huga að ekki er til ein formúla fyrir raunkostnað allra sveitarfélaga, heldur ber fyrst og fremst að beita gagnsæju ferli þar sem sameiginlegum kostnaði er skipt með hlutlægum mælikvörðum sem endurspegla með bestum hætti þá þjónustu sem hvert sveitarfélag fær. Ef tekin eru nokkur einföld dæmi væri hægt að miða við magn sorps frá hverju sveitarfélagi vegna reksturs sorpþjónustu, í félagsþjónustu gæti skiptingin tekið mið af fjölda félagsmála í hverju sveitarfélagi og við rekstur slökkviliðs mætti nota brunabótamat fasteigna í hverju sveitarfélagi í stað íbúafjölda þar sem það endurspeglar betur verðmætin sem verið er að verja. Ekki er kveðið sérstaklega á um það hvernig reikna eigi raunkostnað sveitarfélaga heldur er það lagt í hendur aðildarsveitarfélaga að tryggja að kostnaðarskipting þeirra sé í samræmi við þessa meginreglu.

Í ljósi þess að það getur verið vandasamt að greina raunkostnað sveitarfélaga á hverju ári er sveitarfélögum í 2. mgr. veittur sveigjanleiki til að semja um aðra hlutlæga mælikvarða, án þess að fram fari sérstakur útreikningur á raunkostnaði, svo sem íbúafjölda, nemendafjölda eða brunabótamat fasteigna o.s.frv.

Til að tryggja að fjárhagsleg ábyrgð og kostnaðarskipting byggist á raunkostnaði starfseminnar skal í samþykkt byggðasamlags kveða á um heimild fyrir hvert aðildarsveitarfélag að kalla til óháðan aðila, t.d. endurskoðanda eða annan eða aðra sérfræðinga, til að vinna greiningu á kostnaði, sbr. 3. mgr. Niðurstaða þessara aðila skal vera lögð fram fyrir aðalfund sem tillaga um kostnaðarskiptingu fyrir næstkomandi starfsár. Tillagan gæti þó einnig falið í sér leiðréttingu á kostnaðarskiptingu undanfarinna ára ef aðildarsveitarfélög koma sér saman um það. Mæla skal nánar fyrir um þetta úrræði í samþykkt byggðasamlags, t.d. um frest til að leggja beiðnina fram, hvert hún skal berast, form hennar og hvernig sérfræðingur eða sérfræðingar eru tilnefndir. Mikilvægt er að fresturinn taki mið af því að gefa sérfræðingum nægilegan tíma til að greina raunkostnaðinn fyrir aðalfund.

Um 108. gr.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum eru allitarleg ákvæði um stofnun byggðasamlaga, slit þeirra og fjárhagsuppgjör vegna slita. Þetta ákvæði fjallar um úrgöngu aðildarsveitarfélaga úr byggðasamlagi og um slit byggðasamlaga og er sambærilegt 95. gr. gildandi laga.

Samkvæmt 2. mgr. geta sveitarfélög 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. Af þessum tímafresti leiðir mikill sveigjanleiki um úrgöngu úr byggðasamlagi ekki síst ef tekið er mið af þeim miklu hagsmunum og fjármunum sem kunna að vera þar bundnir. Í ákveðnum tilvikum kann þessi stutti frestur að leiða til þess að gengið yrði gegn almannahag eða hagsmunum annarra aðildarsveitarfélaga.

Í 3. mgr. er kveðið á um nýtt úrræði til að leysa úr ágreiningi sem kann að rísa þegar sveitarfélag óskar eftir úrgöngu úr byggðasamlagi. Slíkur ágreiningur getur varðað fjárhagsleg uppgjör, innlausn eignarhluta eða tímasetningu úrgöngunnar. Ákvæðið felur í sér heimild fyrir viðkomandi sveitarfélag og byggðasamlagið til að skipa sérstaka sáttanefnd sem fær það hlutverk að leggja fram sáttatillögu. Markmiðið er að skapa farveg fyrir uppbyggilegar lausnir og leysa úr ágreiningi aðildarsveitarfélaga. Nefndinni er ætlað að leggja fram tillögu innan þess frests sem aðilar setja henni. Mikilvægt er að tillagan byggist ekki eingöngu á fjárhagslegum forsendum heldur taki einnig mið af viðtækari hagsmunum, svo sem samfélagslegum þáttum og hagsmunum þeirra sveitarfélaga sem eftir standa í samstarfinu.

Í 4. mgr. er ráðherra fengin heimild til að lengja frest, til jafn langs tíma og þarf til að verja þá hagsmuni sem um ræðir en þó að hámarki til fimm ára. 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 breytinga á þjónustu sem byggðasamlagi er fært að veita og þar með snerta almannahag. Það er því ekki nægjanlegt til þess að heimild ráðherra 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 lágmarkþjónusta 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 tilhlýðilegur frestur til að tryggja þá þjónustu eða starfsemi sem um er að tefla, og þá einnig að tryggja að hægt sé að veita hana án þess að kostnaður þar af hækki verulega.

Ákvæði 5. mgr. um slit byggðasamlags þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Í 6.–8. mgr., sem eru nýmæli, eru sett fram ítarlegri og einfaldari reglur um sjálfa slita-meðferð byggðasamlaga. Markmiðið er að gera ferlið skýrara og sveigjanlegra.

Í 6. mgr. er veittur sveigjanleiki í framkvæmd slita. Annars vegar er heimilt að fara hefðbundna leið og skipa sérstaka skiptastjórn á aðalfundi til að annast uppgjör eigna og skulda. Hins vegar er heimilt að ljúka slitum án skiptastjórnar. Í þeim tilvikum ber þáverandi stjórn eða framkvæmdastjóri ábyrgð á uppgjörinu. Þetta getur hentað vel í minni eða einfaldari byggðasamlögum eða þegar enginn ágreiningur er um slitin. Jafnframt er kveðið á um heimild til að nota opinbera innköllun krafna í Stjórnartíðindum til að tryggja að allir kröfuhafar fái tækifæri til að lýsa kröfum sínum.

Ákvæði 7. mgr. og 8. mgr. fela ekki í sér breytingar á gildandi rétti. Í málsgreinunum er kveðið skýrt á um hvernig skiptingu eigna og skulda skuli háttað að lokum. Eftir að allar kröfur hafa verið greiddar eða tryggðar skal eftirstöðvunum skipt milli aðildarsveitarfélaga. Skiptingin skal byggjast á sama grunni og reksturinn, þ.e. í hlutfalli við innbyrðis ábyrgðarhlutdeild sveitarfélaganna. Að lokum er gerð ný krafa um að slitum sé formlega lokið með auglýsingu í Stjórnartíðindum. Ef áður óþekktar eignir eða kröfur koma upp eftir að byggðasamlagi er slitið þá skal þeim skipt á milli sveitarfélaga á sama grundvelli og áður.

Um 109. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð sem útfærir nánar starfsemi byggðasamlaga. Þessi heimild er lögð til í þeim tilgangi að ráðherra geti brugðist við ef þörf er á því að skýra nánar þær reglur sem gilda um starfsemi byggðasamlaga.

Þrátt fyrir að með nýjum ákvæðum sé leitast við að setja skýrari og umfangsmeiri reglur um starfsemi byggðasamlaga er óhjákvæmilegt að í framkvæmd kunni að koma upp vafaatriði

eða álitamál sem löggjöfin tekur ekki á með beinum hætti. Það stafar m.a. af hinu tvíþætta eðli byggðasamlaga þar sem annars vegar er um að ræða stjórnvöld sem sinna lögbundnum verkefnum og fara með opinbert vald sem til þeirra hefur verið framselt. Hins vegar hefur rekstrarformið ýmis félagaréttarleg einkenni, enda er um að ræða samstarfsvettvang sveitarfélaganna. Vegna þessa tvíþætta eðlis er almennt gert ráð fyrir því að ef ákvæði laga eða samþykkt byggðasamlagsins kveða ekki á um tiltekið atriði, verði unnt að líta til almennra, ólögfesta reglna félagaréttar við úrlausn á álitamálum. Mikilvægt er þó að árétta að slík beiting félagaréttarlegra sjónarmiða verður ávallt að víkja fyrir almennum reglum stjórnsýsluréttar og ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Með reglugerðarheimildinni er ráðherra því veitt töluvert svigrúm til að setja reglur til að leysa úr vafaatriðum sem kunna að koma upp.

Ákvæði 2. mgr. er samhljóða 6. mgr. gildandi 94. gr. sveitarstjórnarlaga, byggist á sömu sjónarmiðum og þarfnast ekki skýringa.

Um 110. gr.

Í 110. gr. er að finna ákvæði um heimild eins sveitarfélags til að taka að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög. Ákvæðið á sér hliðstæðu í 96. gr. gildandi laga en með lögum nr. 138/2011 var fyrst lögfest heimild fyrir eitt sveitarfélag til að taka að sér verkefni fyrir annað, en áður voru slíkir samningar gerðir á grundvelli ólögfesta reglna og eftir atvikum lögum um opinber innkaup. Mikilvægt er þó að hafa í huga að samningar um að eitt sveitarfélag annast verkefni annars getur áfram fallið undir lög um opinber innkaup, nr. 120/2016, og á það sérstaklega við ef samningur stenst ekki sérstök undanþáguskilyrði sem mælt er fyrir um í 13. gr. laganna. Ástæðan fyrir því að fjallað er um heimildir sveitarfélaga til samninga við sveitarfélög í sérstöku ákvæði og um heimildir sveitarfélaga til samninga við einkaaðila í öðru ákvæði er að heimildir sveitarfélaga til að framselja vald til töku stjórnvaldsákvarðana eða verkefni sem fela í sér framsal slíkra valdheimilda til annarra sveitarfélaga eru rýmri heldur en heimildir þeirra til að framselja vald til einkaaðila. Þar að baki búa eðlileg sjónarmið. Sveitarfélög eru stjórnvöld. Stjórnkerfi þeirra miðast við það að þeim er ætlað að fara með opinbera almannahagsmuni. Slíkt á ekki við um einkaaðila. Þá hefur verið bent á að þróun á regluverki Evrópusambandsins sé fremur í þá átt að auka svigrúm til hagræðingar í opinberum rekstri, þar á meðal svigrúm til að færa verkefni milli stjórnvalda með samningum án þess að til opinberrar útboðsskyldu stofnist. Reglur um útboðsskyldu vegna samninga á milli sveitarfélaga munu því ráðast af öðrum lagareglum en sveitarstjórnarlögum.

Lagðar eru til breytingar á 1. mgr., samanborið við 96. gr. gildandi laga. Megintilgangur breytingarinnar er að árétta réttarstöðuna þegar sveitarfélög semja sín á milli um að eitt þeirra taki yfir verkefni annars á grundvelli 110. gr. frumvarpsins. Samningur á grundvelli þessa ákvæðis felur í sér fullt framsal á því verkefni sem sveitarfélag tekur yfir. Þetta þýðir að það sveitarfélag sem framselur verkefnið afsalar sér allri ábyrgð á daglegum rekstri og framkvæmd þess. Sveitarfélagið sem tekur við verkefninu ber þar með fulla ábyrgð á því hvernig þjónustan er veitt, rétt eins og um eigið lögbundið verkefni væri að ræða. Í þessu felst að sveitarfélag sem annast verkefnið ber ábyrgð á þeim starfsmönnum sem sinna því. Þetta er mikilvæg regla þar sem valdmörk verða að vera skýr. Starfsmaður getur ekki haft tvo yfirmenn frá tveimur mismunandi sveitarfélögum vegna sömu verkefna. Ákvæðið kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarfélögin geti gert með sér sérstakan samning á grundvelli 115. gr. frumvarpsins um að einstakir starfsmenn sveitarfélagsins sem framselur verkefni sín geti sinnt þjónustuhlutverki vegna verkefnisins sem yrði þá sambærilegt því að einkaaðila væri falið verkefnið á grundvelli 115. gr. Grundvallaratriði er þó að slíkum starfsmönnum framsalssveitarfélagsins verði ekki falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Í 4. mgr. er að finna lýsingu þess hvað ber að lágmarki að fjalla um í samningi milli sveitarfélaga um samvinnu á því formi sem hér um ræðir. Mikilvægt er að samningsaðilar 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 jafnframt mikilvægt að samningar um þetta séu skýrir. Við stjórnvölinn geta ekki verið margir aðilar, valdmörkin verða að vera skýr.

Markmiðið með 5. mgr. sem er nýmæli er að tryggja að fjárhagslegur grundvöllur samstarfs milli sveitarfélaga sé skýr, sanngjarn og gagnsær. Lagt er til að það verði meginregla að kostnaðarskipting milli sveitarfélaga þegar annað tekur yfir verkefni hins skuli ávallt byggð á raunkostnaði. Ákvæðið gerir kröfu um að fram fari árleg greining á kostnaðinum og þarf sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið því að geta sýnt fram á, með bókhaldsgögnum og útreikningum, hver raunverulegur kostnaður er við að þjónusta íbúa hvors sveitarfélags um sig. Þetta getur t.d. byggst á fjölda notenda, umfangi þjónustunnar eða öðrum mælanlegum þáttum. Seinni hluti málsgreinarinnar veitir sveitarfélaginu sem tekur við verkefninu heimild til að leggja allt álag ofan á þann raunkostnað sem fellur til vegna þjónustunnar við hitt sveitarfélagið. Þessi heimild er hugsuð til að gera sveitarfélaginu sem tekur við verkefninu kleift að standa straum af þeim óbeina kostnaði sem hlýst af því. Slíkan kostnað er oft erfiðara að mæla og fella undir beinan raunkostnað. Hér er m.a. átt við umsýslukostnað, svo sem aukinn kostnað í stoðdeildum sveitarfélagsins sem tekur yfir verkefnið. Einnig er átt við stjórnunarkostnað, þ.e. tíma og vinnu stjórnenda sem fer í að hafa yfirsýn yfir verkefnið og eiga samskipti við sveitarfélagið sem framselur verkefnið, og áhættuálag þar sem sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið tekur á sig ábyrgð og hugsanlega fjárhagslega áhættu sem fylgir rekstrinum. Auk þess er eðlilegt að sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið njóti ávinnings af stærðarhagkvæmni við að sinna því. Rétt er að áréttta að eingöngu er heimilt að leggja á álag á raunkostnað en ekki skylda.

Ef sveitarfélög verða ósammála um raunverulegan kostnað við verkefni getur hvort þeirra sem er krafist þess að óháður sérfræðingur eða sérfræðingar, t.d. endurskoðandi, skeri úr um málið. Sveitarfélögin verða að koma sér saman um fyrirkomulag þessa í þjónustusamningi. Niðurstaða sérfræðings eða sérfræðinga skal gilda nema sveitarfélögin ákveði annað í sameiningu.

Í 7. mgr. sem er nýmæli er lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð sem mæli nánar fyrir um samninga sveitarfélaga þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars. Þessi heimild er lögð til í þeim tilgangi að ráðherra geti brugðist við ef þörf er á því að skýra nánar þær reglur sem gilda um slíka samninga.

Um 111. gr.

Ákvæðið tekur mið af 97. gr. gildandi laga en þó eru gerðar ýmsar breytingar sem hafa það markmið að skýra nánar hlutverk og stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Lagt er til að kveðið verði skýrt á um það í 1. mgr. að landshlutasamtök skuli vera félagasamtök sveitarfélaga. Um er að ræða áréttingu á því að landshlutasamtök eru ekki stjórnvöld heldur almenn félög. Landshlutasamtök sækja því allt vald sitt og umboð til sveitarfélaganna. Jafnframt er lögð rík áhersla á að þetta samstarf sé á forsendum sveitarfélaganna sjálfra og lúti lýðræðislegum reglum. Í ákvæðinu felst jafnframt að landshlutasamtök geta ekki verið sjálfseignarstofnanir eða hagnaðardrífín félög með takmarkaðri ábyrgð. Ákvæðið um að landshlutasamtök skuli vera félagasamtök, fremur en að þau lúti sérstökum lagareglum um stjórnarhætti, miðar að því að veita sveitarfélögum sveigjanleika til að sníða starfsemina að

staðbundnum þörfum. Einnig er horft til þess að mikilvægt sé að landshlutasamtök starfi ekki með mismunandi fjárhagslegri ábyrgð sveitarfélaga.

Af þessu leiðir að starfsemin lýtur óskráðum meginreglum félagaréttar. Ber þar helst að nefna að grundvöllur starfseminnar er stofnsamningur og samþykktir, æðsta vald er í höndum félagsmanna á félagsfundi og stjórn starfar í umboði þeirra. Þá gildir sú grundvallarregla að félagsmenn bera óskipta, persónulega og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Innbyrðis skulu sveitarfélög semja um ábyrgðarskiptinguna og er ákvæðið hlutlaust um hvernig það er gert.

Þar sem landshlutasamtök eru a.m.k. að stórum hluta fjármögnuð með opinberu fé er talið rétt að ákvörðun um starfssvæði landshlutasamtaka þurfi staðfestingu ráðherra skv. 2. mgr. Af því leiðir að ákvörðun um stofnun landshlutasamtaka, og þá sérstaklega um starfssvæði þeirra, er ekki með öllu byggð á frjálsum mati sveitarfélaganna. Með hliðsjón af fjármögnun er eðlilegt að ráðherra taki í því sambandi einnig til skoðunar hvort ekki sé tryggt að tilgangur landshlutasamtaka samkvæmt samþykktum sé í samræmi við ákvæði þetta.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að hægt sé með samningum eða á grundvelli heimilda í sérlögum falið landshlutasamtökum verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem vegna byggðaðþróunar. Hér getur t.d. verið um að ræða undirbúning og utnumhald verkefna, rannsóknir, skýrslugerð o.fl. Ákvæðinu er fyrst og fremst ætlað að vera til leiðbeiningar um stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna. Mikilvægt hefur verið talið að efla störf þeirra en á sama tíma eru þau sjónarmið einnig ríkjandi að landshlutasamtökin eigi ekki að fá stöðu millistjórnsýslustigs.

Þá er lagt til í 4. mgr. sem er nýmæli, að skerpt sé á því að sveitarfélögum sé óheimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana nema ákvæðanir um úthlutanir styrkja. Stjórnvaldsákvæðanir varða réttindi og skyldur einstaklinga og fyrirtækja samkvæmt stjórnsýslulögum og er því mikilvægt að slíkar ákvæðanir séu teknar af aðila sem hefur til þess skýra og ótvíræða lagastoð. Slíkt beint lýðræðislegt umboð hafa sveitarstjórnir en ekki landshlutasamtök. Með þessu er einnig áréttað að landshlutasamtök eru ekki stjórnvald heldur samstarfs- og hagsmunavettvangur sveitarfélaga. Lagt er til að undantekningin frá þessari reglu sé veiting styrkja. Rökin fyrir slíkri undantekningu eru þau að með styrkveitingum er verið að deila út gæðum en ekki íþyngja borgurunum með skyldum. Þá er það talið hagkvæmt og skilvirkt til að nýta staðbundna þekkingu við ákvæðanatöku um styrkveitingar vegna verkefna í hverjum landshluta fyrir sig. Mikilvægt er að áréttað að sveitarfélögum stendur önnur leið til boða fyrir sameiginleg stjórnsýsluverkefni á svæðisvísu, t.d. að stofna byggðasamlag, en byggðasamlag hefur heimild til að taka stjórnvaldsákvæðanir og getur, ef vilji stendur til, samnýtt starfsfólk og starfsaðstöðu með landshlutasamtökunum.

Auk þess er gert ráð fyrir þeirri undantekningu að hægt sé að fela landshlutasamtökum stjórnsýsluverkefni með lögum. Sökum eðlis landshlutasamtakanna sem almenns hagsmunafélags tiltekinna sveitarfélaga er þó gengið út frá því að slíkt sé aðeins gert ef veigamikil rök mæla með því. Þar sem landshlutasamtök starfa ávallt í umboði aðildarsveitarfélaga sinna er lagt til að sérstök og aukin samráðsskylda verði viðhöfð þegar þessi undantekningarheimild er nýtt samkvæmt nýrri 5. mgr. Með því er tryggt að vilji sveitarfélaganna komi skýrt fram áður en landshlutasamtökum er falið aukið vald og ábyrgð.

Um 112. gr.

Ákvæði þetta er samhljóða 97. gr. a sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið kom í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 30/2023 en má rekja til laga um byggðaaætlan og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, en síðarnefndu lögin voru felld brott með þeim fyrrnefndu.

Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 69/2015 er rakið að sóknaráætlunum hafi verið ætlað að útfæra svæðisbundnar áherslur byggðaaætlunar og taka mið af öðrum áætlunum ríkisins en einnig að koma fram með langtíma stefnumörkun hvers landshluta og framtíðarsýn. Þannig er þeim ætlað að skapa aukna festu og efla fagleg vinnubrögð við áætlanagerð á sviði byggðamála.

Í 1. mgr. er talið upp hvaða stefnum ríkisins sóknaráætlanir skuli taka mið af. Þar er fyrst talin upp byggðaaætlun enda er sóknaráætlunum ætlað að koma fram með svæðisbundnar útfærslur á meginmarkmiðum byggðaaætlunar. Einnig er nefnt að sóknaráætlanir skuli taka mið af skipulagsáætlunum, þá bæði landsskipulagi og þeim aðal- og svæðisskipulagsáætlunum sem samþykktar hafa verið í viðkomandi landshluta. Vel má sjá fyrir sér að til lengri tíma litið verði sóknaráætlanir nokkurs konar aðgerðaaætlunar fyrir svæðisskipulag landshluta ef landfræðileg mörk eru hin sömu. Þá er menningarstefna ríkisins einnig nefnd til sögunnar sem ein þeirra stefna sem ástæða er til að huga sérstaklega að. Fleiri stefnur hins opinbera eru ekki nefndar sérstaklega en það lagt í hendurnar á hverjum landshluta.

Í 2. mgr. er kveðið á um að landshlutasamtök sveitarfélaga skuli vinna sóknaráætlanir hver á sínu starfssvæði og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Í 3. mgr. er kveðið á um að sóknaráætlanir skuli vinna í samvinnu við samráðsvettvang landshlutans. Þetta er verklag sem nokkur reynsla er komin á og byggist á því að kallað er til mjög víðtæks samráðs á bilinu 30–100 einstaklinga úr ólíkum geirum viðkomandi landshluta: sveitarstjórnarstiginu, ríkisstofnunum, atvinnulífi, menningarlífi, fræðasamfélagi, félagsamtökum og öðrum haghöfum. Þessi hópur kemur fram með tillögur og áherslur fyrir sóknaráætlun svæðisins og tryggir öfluga aðkomu grasrótarinnar á svæðinu að sóknaráætlunarvinnunni.

Í 4. mgr. er fjallað um þau tilvik þar sem atvinnu- og þjónustusóknarsvæði, eins og þau eru skilgreind í byggðaaætlun, ná yfir tvö eða fleiri landshlutasamtök. Þetta á fyrst og fremst við á suðvesturhorni landsins þar sem höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, hluti Vesturlands og hluti Suðurlands skarast. Augljóst er að margir íbúar á Suðurnesjum sækja bæði atvinnu og margvíslega þjónustu inn á höfuðborgarsvæðið og sama á við um íbúa Akraness og nálægra byggða, og íbúa á vestasta hluta Suðurlands. Það er því nauðsynlegt að tryggja ákveðið samræmi í sóknaráætlunum viðkomandi landshluta og er það gert með þessu ákvæði.

Í 5. mgr. er lagt til að Bygðastofnun leggi mat á framvindu sóknaráætlana og hafi eftirlit með fjárreiðum þeirra. Landshlutasamtökin skila árlega greinargerð um framkvæmd sóknaráætlana til stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál, sbr. lög nr. 30/2023, og Bygðastofnunar þar sem m.a. koma fram upplýsingar um skiptingu fjármuna milli mála.

Um 113. gr.

Ákvæðið tekur mið af 98. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga en í frumvarpi þessu er ítarlegar kveðið á um heimildir Sambands íslenskra sveitarfélaga til gagnaöflunar og miðlunar í þágu hlutverks þess sem sameiginlegur málsvari og hagsmunaaðili allra sveitarfélaga á landinu.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að Samband íslenskra sveitarfélaga sé sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu. Öllum sveitarfélögum skal heimilt að eiga aðild að sambandinu en ekki er um skylduðild 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 stjórnvald. Líkt og á við um landshlutasamtökin þá er Sambandið fjármagnað af opinberu fé. Af því leiðir að eðlilegt er að Sambandið fullnægi ákveðnum viðmiðum um gagnsæi og málefnalega meðferð fjármuna.

Ákvæði 3. mgr. er í samræmi við þá ríku hefð að áður en ráðherra setur reglur á grundvelli sveitarstjórnarlaga, svo sem 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.

Til að Sambandið geti rækt þetta hlutverk á skilvirkan hátt er nauðsynlegt að það hafi aðgang að áreiðanlegum og samræmdum upplýsingum um starfsemi, rekstur og þjónustu sveitarfélaganna. Án slíkra gagna er erfitt fyrir Sambandið að meta áhrif lagasetningar, semja við ríkisvaldið eða aðra fyrir hönd sveitarfélaganna eða styðja við stefnumótun á sveitarstjórnarstiginu. Nýrri 4. mgr. er því ætlað að tryggja að Sambandið geti aflað þeirra gagna sem eru nauðsynleg til að það geti sinnt skyldum sínum. Til að Sambandið geti sinnt því hlutverki er nauðsynlegt að það hafi heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, m.a. við kjarasamningsgerð. Þá geta sveitarfélögin falið Sambandinu ýmis önnur verkefni, svo sem greiningarvinnu eða þróun og rekstur stafrænna lausna, í því skyni að efla sveitarstjórnarstigið og auka gæði þjónustu sveitarfélaga.

Þrátt fyrir að Sambandið vinni að meginstefnu með ópersónugreinanleg gögn getur verið óumflýjanlegt sökum smæðar sumra sveitarfélaga að kostnaður sveitarfélaga við ákveðna málaflokka, t.d. barnavernd eða félagsþjónustu, leiði til þess að gögnin verði persónugreinanleg. Er því lagt til í nýrri 5. mgr. að Sambandinu sé heimil vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem málsvari sveitarfélaga, að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um 114. gr.

Ákvæðið er samhljóða 99. gr. gildandi laga. Mikil hefð er fyrir samstarfi sveitarfélaga um gerð kjarasamninga. Tilgangur ákvæðisins er að árétta heimildir sveitarfélaganna til slíkrar samvinnu en ljóst er að umtalsvert framsal valds felst í því þegar sveitarfélögin fela sameiginlegum aðila, svo sem launanefnd sveitarfélaga eða Sambandi íslenskra sveitarfélaga, að koma fram fyrir sína hönd við gerð bindandi samninga um kaup og kjör.

Um 115. gr.

Ákvæði á sér hliðstæðu í 100. gr. gildandi laga. Markmið ákvæðisins var að skera úr um heimild sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um ýmis rekstrarverkefni en sambærilegar reglur gilda almennt um stjórnvöld, sbr. 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

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

Í 2. mgr. er skilgreint nánar hvað skuli koma fram í samningi og um nánari skilyrði samninga sem sveitarfélög gera á þessum grundvelli en upprunalega tók ákvæðið mið af 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, sem nú hafa verið felld brott. Með samningum um framkvæmd 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, svo sem um bókhald eða aðra þætti sem eru liðir í því að sveitarfélag geti rækt hlutverk sitt.

Lagt er til að sú regla sem kemur fram í 2. og 3. málsl. 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga verði felld brott og þar með verða málsliðirnir ekki teknir upp í þetta frumvarp, en þar er mælt

fyrir um að samningstími sveitarfélaga við einkaaðila skuli lengstur vera sex ár í senn en þó sé heimilt að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali byggji upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins eða þjónustunnar. Þá segir að uppsagnarfrestur samnings skuli stystur vera sex mánuðir. Reglan hefur reynst óheppileg miðað við nútímakröfur, sérstaklega í tengslum við stafræna þjónustu og langtímasamstarf á sviði upplýsingatækni, þar sem þróun, samþætting og viðhald krefjast lengri tímaramma og stöðugleika en ákvæðið gerir ráð fyrir, auk þess sem það hefur skarast á við lög um opinber innkaup, nr. 120/2016.

Um 116. gr.

Ákvæðið er samhljóða 101. gr. gildandi laga. Mikilvægt er að hafa í huga að sveitarfélögin fara með opinberar valdheimildir og ráðstafa opinberum hagsmunum. Því er í greininni kveðið á um að þegar sveitarfélag gerir samninga við einkaaðila um rækslu á þjónustu eða annað stjórnsýsluverkefni þá færast ákveðnar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins yfir á viðkomandi einkaaðila þegar hann sinnir hinu umsamda verkefni, svo sem jafnræðisreglan og réttmætisreglan. Mikilvægt er að hafa í huga að ákvæðið felur ekki í sér heimild sveitarfélaga til að framselja til einkaaðila vald til töku stjórnvaldsákvæðana, til þess þarf mun skýrari lagaheimild en ákvæðið mælir fyrir um. Tilgangur þessa ákvæðis er fyrst og fremst að tryggja að réttarstaða þeirra einstaklinga, borgaranna, sem njóta hinnar umsömdu þjónustu verði ekki lakari en ef sveitarfélagið hefði sinnt henni sjálft.

Um X. kafla.

Í X. kafla er að finna reglur um samráð sveitarstjórna við íbúa sveitarfélaganna og var kaflinn nýmæli við setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Tilgangur ákvæða kaflans er ekki sá að lögbinda með ítarlegum hætti hvernig einstakar sveitarstjórnir eiga að útfæra samráð við íbúa sveitarfélags og eftir atvikum hagsmunaaðila innan sveitarfélags. Með kaflanum eru lagðar til leiðbeinandi reglur um ákveðnar leiðir til samráðs sem sveitarstjórnir geta þá á hverjum tíma nýtt við slíkt samráð. Að baki kaflanum býr það sjónarmið að það sé mikilvægt við stjórn sveitarfélaganna að leitað sé eftir víðtækri samstöðu meðal íbúanna um einstakar ákvæðanir. Hvaða leið nákvæmlega er valin til að tryggja slíka samstöðu hverju sinni eða hvaða hugmyndafræði ber að leggja til grundvallar um það samráð hverju sinni er hins vegar ekki bundið í fastan lagaramma. Ljóst er að frá því að kaflinn tók gildi hafa ákvæði hans reynst misvel. Eru því lagðar til ýmsar breytingar á kaflanum í samræmi við reynsluna af framkvæmd hans. Sjá nánari umfjöllun í kafla 3.5.

Um 117. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 102. gr. gildandi laga. Í því 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 og undirbúning stefnumótunar. Hér er ekki aðeins vísað til íbúa sveitarfélagsins heldur einnig þeirra sem að öðru leyti njóta þjónustu þess, svo sem eigenda 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.

Rétt þykir að áréttu að almennt er ekki gert ráð fyrir lögbundinni skyldu sveitarfélaga til að tryggja samráð við íbúa og aðra eftir þeim leiðum sem mælt er fyrir um í 1.–5. tölul. 2. mgr. Sveitarstjórn ber á hverjum tíma pólitíska ábyrgð á því hvort og þá hvernig henni tekst að vekja ánægju íbúanna með stjórn málefna sveitarfélagsins. Þó eru nánari fyriræli um

íbúakosningar í öðrum ákvæðum kaflans og í 121. gr. er mælt fyrir um að skylt sé að halda íbúakosningar sé krafa um það lögð fram af tilskildu lágmarkshlutfalli íbúa sveitarfélagsins.

Breytingar á ákvæðinu samanborið við gildandi 102. gr. gildandi laga felast í því að bætt er við þeirri leiðbeinandi reglu í 2. tölul. 2. mgr. að sveitarstjórnir skuli leitast við að skilgreina samráðsferla sem þær hyggjast nýta vegna samráðs við íbúa þar sem m.a. komi fram hvernig upplýsingamiðlun verði háttáð, hvenær í ferlinu samráðið hefjist, hvaða hagsmunahópar taki þátt í hvaða samráði, hvernig svigrúmið sé til áhrifa og að hve miklu leyti tekið verði mið af sjónarmiðum íbúa, notendum þjónustu og öðrum hagsmunum. Gert er ráð fyrir að samráðsferlarnir geti skilgreint svigrúm íbúa til áhrifa í mismunandi málaflokkum, hvenær í ferlinu samráðið skuli fara fram, hvaða upplýsingagjöf sé nauðsynleg til að íbúar og þjónustunotendur geti tekið upplýsta afstöðu, hvernig ná eigi til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins, hvernig samráði verði fylgt eftir og endurgjöf veitt að samráði loknu. Með því er skapaður sameiginlegur skilningur sveitarstjórna og íbúa á þeim hlutverkum sem hvor hópur um sig gegnir í viðkomandi samráðsferli og hvaða væntingar íbúar geta haft til áhrifa með þátttöku sinni.

Tekið skal þó fram að á grundvelli sjálfstjórnar sinnar hafa sveitarfélög vítt svigrúm til tilhögunar og framkvæmdar samráðs við íbúa og þjónustuþega og er því ekki um skyldu að ræða, enda geta sveitarfélög kosið að fara aðra leið við íbúasamráð en mælt er fyrir um í 117. gr.

Jafnframt er lagt til markvissara orðalag 4. og 5. tölul. en í gildandi ákvæðum þar sem lögð er áhersla á að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélags eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og íbúa.

Um 118. gr.

Ákvæði tekur mið af 103. gr. gildandi laga. Það er mikilvæg forsenda þess að íbúar sveitarfélaga geti tekið afstöðu til málefna sveitarfélagsins að þeir hafi aðgang að upplýsingum sem máli skipta. Þetta er í reynd grundvöllur eiginlegs samráðs, óháð því hvaða feril samráð er lagt í að öðru leyti. Því er í ákvæðinu mælt fyrir um að sveitarfélögum sé skylt að upplýsa íbúa sína almennt um áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða. Sama gildir um einstök mál sem hafa þýðingu fyrir sveitarfélagið. 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. Hér er því leitast við að ganga lengra en einfaldlega að mæla fyrir um skyldu til að hafa upplýsingar aðgengilegar fyrir íbúana. Upplýsingarnar verða að vera fram settar á þann hátt að almenningur geti kynnt sér þær og öðlast skilning um ákveðin grundvallaratriði, m.a. um rekstur sveitarfélagsins til lengri og skemmri tíma og afleiðingar fyrir möguleika sveitarfélagsins til að veita þjónustu til borgaranna. Ekki er nánar mælt fyrir um það hvernig þessari skyldu skal framfylgt. Sveitarfélögin verða sjálf að gera það upp við sig hversu langt þau vilja ganga í þessu en ýmis önnur ákvæði frumvarpsins mæla þó nánar fyrir um tiltekna upplýsingagjöf sem hér getur skipt máli. Að mestu yrði lágmarksskyldum samkvæmt ákvæðinu fullnægt með skýrum bókunum í fundargerðir sem birtar eru opinberlega og svo við gerð skipulagsáætlana eða með því að tryggja opna málsmeðferð við gerð annarra veigamikilla áætlana sem gilda eiga fyrir sveitarfélagið.

Til að tryggja að markmið ákvæðisins náist er ljóst að ekki er nægilegt að sveitarfélög upplýsi íbúa um mál sem eru þar til umfjöllunar eftir að ákvarðanir hafa verið teknar í sveitarstjórn. Þess vegna er lögð til sú breyting á 2. mgr., samanborið við 2. mgr. 103. gildandi laga, að þar verði kveðið skýrar á um skyldu sveitarfélaga til að veita upplýsingar um

veigamikil mál og áætlanir með eðlilegum fyrirvara. Frá þessu megi þó víkja þegar sérstakar aðstæður kalla á skjótari afgreiðslu máls.

Önnur breyting á ákvæðinu, samanborið við 103. gr. gildandi laga, felst í því að upplýsingaskylda sveitarfélaga gagnvart íbúum er rýmkuð. Í stað þess að skyldan sé einskorðuð við mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið er nú lagt til að hún nái til allra mála sem hafa þýðingu fyrir það. Með því að breyta orðalagi ákvæðisins er komið í veg fyrir að upplýsingaskylda sveitarfélaga sé túlkuð of þröngt. Hugtakið „veruleg þýðing“ kann að reynast óljóst og gefa sveitarfélögum of mikið svigrúm til að meta það svo að ekki þurfi að upplýsa um meðferð máls sem getur leitt til þess að íbúar séu ekki upplýstir um ákvarðanir sem hafa áhrif á íbúa almennt. Með því að kveða þess í stað á um upplýsingagjöf um meðferð mála sem hafa þýðingu fyrir sveitarfélag er tryggt að gagnsæi ríki um meðferð helstu mála innan stjórnsýslunnar. Þessi breyting eykur líkur á að íbúar hafi forsendur til að fylgjast með og taka þátt í samfélagslegri umræðu með upplýstum hætti.

Um 119. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 104. gr. gildandi laga, en felur í sér orðalagsbreytingu til að skerpa á ábyrgð ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga um þá upplýsingagjöf sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Ákvæðið mælir fyrir um skyldu ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga að tryggja starfrækslu opinbers gagnagrunns um málefni sveitarfélaganna, fyrst og fremst í þeim tilgangi að hægt sé að bera saman einstaka þætti um rekstur og starfsemi þeirra. Ákvæðið er staðsett í þeim kafla frumvarpsins sem lýtur að samráði við íbúana. Fyrir því er gild ástæða. Upplýsingar af því tagi sem gagnaveita af þessu tagi inniheldur geta verið mikilvægar fyrir íbúana til að móta sér afstöðu um rekstur sveitarfélagsins og málefni þess að öðru leyti. Jafnframt verður að huga að því að gagnaveita af þessu tagi geti gegnt annars konar hlutverki, svo sem að hún geti styrkt einstaka sveitarstjórnarfulltrúa í störfum sínum og jafnframt þá sem hafa ytra eftirlit með sveitarfélögum, ráðherra og eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningskilum sveitarfélaga svo dæmi séu tekin. Að síðustu ætti vönduð gagnaveita af því tagi sem hér er um að ræða að geta myndað grundvöll að betra kostnaðarmati einstakra verkefna sem sveitarfélögum er falið að sinna.

Um 120. gr.

Ákvæðið er samhljóða 107. gr. gildandi laga sem fjallar um atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélags, en ákvæðið hefur tekið nokkrum breytingum frá því það var fyrst lögfest með lögum nr. 138/2011.

Í 1. mgr. er kveðið á um að sveitarstjórn sé 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. Með lögum nr. 83/2022 um breytingu á sveitarstjórnarlögum var þó gerð sú breyting á 1. mgr. að sveitarstjórn gæti ákveðið að láta fara fram atkvæðagreiðslu meðal hluta íbúa sveitarfélagsins. Þá var jafnframt gerð sú breyting með lögum nr. 62/2023 að í stað þess að atkvæðagreiðsla samkvæmt ákvæðinu fari fram á grundvelli meginreglna laga um kosningar til sveitarstjórna, fari hún fram á grundvelli gildandi 133. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 133. gr. gildandi laga sem er 120. gr. frumvarpsins er kveðið á um kosningarrétt í íbúakosningum og heimild sveitarstjórnar til að gera breytingar á honum í tilteknum tilvikum ásamt því að þar er að finna aðrar reglur um framkvæmd slíkra kosninga og vísast í skýringar við það ákvæði.

Aðrar meginreglur ákvæðisins eru þó óbreyttar. Í 2. mgr. er kveðið á um að til atkvæðagreiðslunnar skuli boða með a.m.k. 20 daga fyrirvara með opinberri auglýsingu, til að mynda

á vef sveitarfélagsins, ásamt þeim reglum sem gilda um upplýsingagjöf vegna atkvæðagreiðslu.

Í 3. mgr. er kveðið á um þá reglu að atkvæðagreiðsla samkvæmt ákvæðinu sé ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði annað enda hefur sveitarstjórnin sjálf forræði á því hvaða spurning er lögð undir atkvæði. Atkvæðagreiðslur sem sveitarstjórn efnir til í sveitarfélagi geta þó samkvæmt ákvæðinu ekki bundið hendur sveitarstjórna sem síðar eru kosnar. Sú hættu að niðurstaða atkvæðagreiðslu gangi gegn heimildum sveitarfélaga að lögum er í því ljósi hverfandi. Ákvarðanir sem sveitarstjórn tekur á grundvelli niðurstöðu atkvæðagreiðslu getur þó auðvitað haft áhrif á aðstæður sem síðari sveitarstjórn þarf að takast á við, líkt og við á um aðrar ákvarðanir sem sveitarstjórn tekur.

Um 121. gr.

Ákvæðið tekur mið af 108. gr. gildandi laga. Ákvæðið, sem var nýmæli með setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, mælir fyrir um rétt íbúa sveitarfélagsins til að hafa frumkvæði að þátttöku í málefnum sveitarfélagsins, annars vegar með því að óska eftir borgarafundi og hins vegar eftir íbúakosningum. Með frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði laganna um borgarafund falli brott og tekur ákvæði þetta mið af því.

Ákvæðið mælir fyrir um að ef minnst 20% af þeim sem hafa kosningarrétt til sveitarstjórnar í sveitarfélagi óska almennrar atkvæðagreiðslu meðal allra íbúa sveitarfélagsins skuli sveitarstjórn verða við því innan árs frá því slík ósk berst. Í þessu felst þó vitaskuld að sveitarstjórn er einnig heimilt að verða við slíkum óskum þótt lægra hlutfall íbúa leggi þær fram. Þá er sveitarstjórn einnig heimilt að ákveða hærra hlutfall í samþykkt um stjórn sveitarfélags en aldrei hærra en þriðjung þeirra sem eiga kosningarrétt í sveitarfélagi.

Vegna þess að sveitarfélög eru opinber stjórnvöld með tiltekið og afmarkað hlutverk að lögum þykir ekki rétt að íbúar sveitarfélaganna geti einnig krafist þess hvernig atkvæðagreiðsla fari fram. Sveitarstjórn skal hafa forræði á fyrirkomulagi hennar og um þá spurningu sem lögð verður fyrir í atkvæðagreiðslu, sé um það að ræða. Rétt er að geta þess að ákvæðið tók breytingum við þinglega meðferð frumvarps sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Gerðar voru athugasemdir við að frumvarpsgreinin innihéldi ekki nægilegar takmarkanir á því um hvaða mál íbúar gætu krafist atkvæðagreiðslu. Brugðist var við athugasemdunum og er því í 2. mgr. tiltekið skýrt hvaða mál íbúar geta ekki krafist atkvæðagreiðslu um. Í þessu felst jafnframt að það er í höndum sveitarstjórnar að leggja mat á hvort mál sem óskað er atkvæðagreiðslu um uppfylli skilyrði ákvæðisins.

Í 4. mgr. er lagt til að ráðherra skuli mæla nánar fyrir um hvernig staðið verði að söfnun undirskrifa og í gildi er reglugerð um undirskriftasafnanir vegna almennra atkvæðagreiðslna samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 155/2013.

Um XI. kafla

Í XI. kafla er að finna almenn ákvæði um eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaganna. Koma þau til viðbótar ákvæðum VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Gerðar voru töluverðar breytingar á þeim reglum sem gilda um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga með lögum nr. 138/2011 og með frumvarpi þessu eru gerðar frekari breytingar. Í greinargerð frumvarps sem varð að gildandi sveitarstjórnarlögum voru rakin þau meginsjónarmið sem gilda um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sem rétt er að rekja einnig hér.

Sveitarfélög eru hluti hins íslenska stjórnsýslukerfis. Um þau gilda almennar reglur stjórnsýsluréttar auk sérлага eftir því sem við á. Tilvist sveitarfélaga er tryggð í 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995. Í 1. mgr. þeirrar greinar segir að

sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þetta ákvæði felur í sér yfirlýsingu stjórnarskrárgjafans um að sveitarfélög skuli hafa ákveðna sjálfstjórn í tilteknum málum, án þess þó að afmarkað sé hversu rík hún sé. Þá hefur íslenska ríkið fullgilt sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. C-deild Stjórnartíðinda, skjal nr. 7/1991, en þar kemur m.a. fram, sbr. 2. gr., að meginreglan um sjálfstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd í landslögum og í stjórnarskránni ef unnt er.

Sjálfstjórn sveitarfélaga felur samkvæmt stjórnarskrá í sér rétt sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í einföldu máli má segja að sjálfstjórnin feli í sér áréttingu á sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum og gagnvart öðrum höfðum framkvæmdavaldsins. Sjálfstjórn sveitarfélaga felur ekki í sér að sveitarfélög þurfi ekki að lúta fyrirráðum laga. Löggjafinn hefur rétt til að setja reglur um stjórnsýslu sveitarfélaga og verkefni og um eftirlit með starfsemi þeirra enda ráða sveitarfélögin sjálf málefnum sínum „eftir því sem lög ákveða“, eins og segir í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Vegna umfjöllunar um löggjöf þar sem mælt er fyrir um stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum er jafnframt mikilvægt að hafa í huga 8. gr. nefnds sáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Hún hljóðar svo:

1. Allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna má einungis framkvæma á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir í stjórnarskránni eða í lögum.
2. Allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skal að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Þegar hentar geta æðri stjórnvöld þó haft eftirlit með framkvæmd sveitarstjórna á verkefnum sem viðkomandi stjórnvöld hafa framselt sveitarstjórnnum.
3. Eftirlit með sveitarstjórnnum skal framkvæma á þann hátt að hægt sé að tryggja að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda.

Vegna ákvæðis stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga teljast þau m.a. sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherrar fara ekki með almennar eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim. Afskipti ráðherra af málefnum sveitarfélaganna þurfa því almennt að byggjast á sérstökum lagaheimildum. Heimildir ráðherra, eða eftir atvikum annarra stjórnvalda, til að viðhafa eftirlit með sveitarfélögum eða gefa þeim fyrirráð eru því almennt ekki fyrir hendi nema um það sé sérstaklega fjallað í lögum. Hin almenna kæruheimild sem lögfest er í 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og fjallar um rétt til kæru svonefndra stjórnvaldsákvæðana til æðra stjórnvalds á samkvæmt þessu ekki við um kærur vegna stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru á vegum sveitarfélaga, enda ekki það stjórnsýslusamband til staðar milli ráðherra og sveitarfélaga sem ákvæðið byggist á. Í þeim tilvikum sem sérstaklega er mælt fyrir um kæruheimild vegna stjórnvaldsákvæðana gilda þó eftir atvikum önnur ákvæði þeirra laga um meðferð kærumálsins.

Þegar rætt er um eftirlit annarra stjórnvalda með sveitarfélögum er hefðbundið að greint sé á milli þess sem nefnt er almennt stjórnsýslueftirlit og sértækt eða sérstakt stjórnsýslueftirlit. Með sérstöku eftirliti er þá vísað til eftirlits sem fram fer á afmörkuðum sviðum vegna afmarkaðra verkefna sveitarfélaganna. Almennt stjórnsýslueftirlit með starfsemi sveitarfélaga er á hinn bóginn kveðið á um í XI. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga. Á sama hátt má greina heimildir aðila máls eða annarra sem kærurétt hafa til að kæra ákvæðanir sveitarfélaga í almennar kæruheimildir og sérstakar. Almenn kæruheimild vegna ákvæðana sem teknar eru á sveitarstjórnarstigi er að finna í 111. gr. sveitarstjórnarlaga en dæmi um sérstakar kæruleiðir er samkvæmt gildandi lögum til að mynda að finna í 47. gr. grunnskólalaga, nr. 91/2008. Almenn lögskýringarsjónarmið leiða til þess að þegar sérstakar eftirlits- eða kæruheimildir eru

fyrir hendi ganga þær framar almennum heimildum samkvæmt sveitarstjórnarlögum að þessu leyti.

Eftirlit innan stjórnsýslunnar þar sem einu stjórnvaldi er falið eftirlit með öðru er útfært með ýmsum hætti í lögum. Í grundvallaratriðum má þó segja að hvað varðar eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna komi helst til greina þrjár leiðir í þessu efni. Er þá tekið mið af íslenskri lagahefð og þeim leiðum sem almennt hafa verið valdar í þessu efni til að mynda í Noregi og Danmörku. Í fyrsta lagi er um að ræða svonefnt frumkvæðiseftirlit sem í frumvarpinu er vísað til sem almenns eftirlits. Með almennu eftirliti með stjórnsýslu sveitarfélags er í grófum dráttum átt við það að öðru stjórnvaldi, almennt á vegum ríkisins, er fengin heimild til þess að ákveða að eigin frumkvæði eða á grundvelli kvartana frá almenningi eða kjörnum fulltrúum, að taka til umfjöllunar lögmæti ákvarðana og athafna sveitarfélags. Umfang eftirlitsins og úrræði sem eftirlitsaðili hefur til upplýsingaöflunar og til að fylgja álitinu eftir ráðast af viðkomandi lagaákvæðum. Eins og fyrr segir verður ákvörðun sem tekin er á sveitarstjórnarstigi almennt ekki kærð til annars aðila innan stjórnsýslunnar nema svo sé sérstaklega fyrir mælt í lögum. Hið sama á í grundvallaratriðum við um annars konar eftirlit utanaðkomandi stjórnvalda með stjórnsýslu sveitarfélaganna. Rétt er þó að taka fram að almennt hefur viðkomandi fagráðherra heimild til að láta í ljós óbindandi álit á störfum og ákvörðunum viðkomandi sveitarfélags um þau atriði og málefni sem undir hann heyra samkvæmt ákvæðum laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Þá verður einnig að gera ráð fyrir að viðkomandi fagráðherra hafi ákveðnar almennar skyldur gagnvart þeim málaflokkum sem undir hann heyra, þrátt fyrir að framkvæmd þeirra hafi með lögum verið falin stjórnvöldum sem hann ber ekki stjórnarfarslega ábyrgð á eins og sveitarfélagi.

Í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 var kveðið á um almennt eftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála með því að sveitarstjórnir gegni lögbundnum skyldum sínum. Í sömu lögum var mælt fyrir um tiltekin úrræði ráðuneytisins til að fylgja þessu hlutverki í sama ákvæði. Í framkvæmd var litið svo á að ákvæðið fæli í sér ákveðna tegund frumkvæðis eða almenns eftirlits með stjórnsýslu sveitarfélaga. Ákvæðið fól í sér heimild ráðherra til að láta uppi álit á lögmæti ráðstafana sveitarfélaga án tillits til framkominna stjórnsýslukæra eða aðildar þeirra sem mögulega láta uppi ábendingar við ráðuneytið um þau atriði sem þeir telja að betur gætu farið við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna og eftir atvikum að beita tilteknum viðurlögum til að knýja fram þær lögmætu ráðstafanir sem um ræðir. Slíkt eftirlit getur verið mjög þýðingarmikill þáttur í stjórnsýslueftirliti með sveitarfélögum enda eru ýmsar ákvarðanir og aðgerðir sem ráðist er í af hálfu sveitarfélaganna þess eðlis að ekki er víst að neinir ákveðnir aðilar, íbúar eða aðrir, hafi þá sérstöku hagsmuni af úrlausn máls umfram aðra að þeir gætu átt aðild að kærumáli eða dómsmáli, jafnvel þótt viðkomandi ákvörðun geti haft mikla þýðingu fyrir þá. Það getur til að mynda átt við um staðfestingu stærri áætlana eða sölu eigna. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að utanaðkomandi eftirlitsaðili geti gripið inn í og gætt þeirra almanna-hagsmuna sem um er að tefla hverju sinni.

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var gert ráð fyrir að þessi hluti eftirlits með sveitarfélögum yrði styrktur. Lagt var til nýtt ákvæði, 112. gr. laganna, sem mælti fyrir um heimildir ráðherra til að taka til umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélaga að eigin frumkvæði auk þess sem honum voru veittar heimildir til að ljúka slíkri umfjöllun með tilteknum hætti, til að mynda með útgáfu álita, leiðbeininga eða fyrirmæla til sveitarfélaga. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að ráðherra geti fjallað um stjórnsýslu sveitarfélaga að eigin frumkvæði hafa langflest mál sem ráðherra tekur til skoðunar á þessum grundvelli hafist með kvörtun eða ábendingu

íbúa eða kjörinna fulltrúa. Með frumvarpi þessu er því lagt til að málsmeðferð vegna slíkra mála verði skýrð nánar með hliðsjón af þessu.

Í öðru lagi er um að ræða stjórnsýslukæur. Stjórnsýslukæra er það réttarræði nefnt þegar aðili máls, eða annar sá sem á kæurétt, skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem skylt er að endurskoða ákvörðunina. Almenna heimild til að kæra stjórnvaldsákvæðanir sveitarfélaga er að finna í 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Víða í lögum hefur jafnframt verið kveðið á um sérstakar kæruleiðir vegna þeirra verkefna sem sveitarfélögunum hafa verið falin. Dæmi um slíkt er t.d. að finna í ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lögum um opinber innkaup, nr. 120/2016, auk áðurnefndra ákvæða laga um grunnskóla, nr. 91/2008. Vegna sjálfstæðrar stöðu sveitarfélaganna leiðir það af þeim lagaákvæðum sem við eiga hverju sinni hvaða valdheimildir viðkomandi úrskurðaraðili hefur gagnvart því sveitarfélagi sem kæra beinist að. Almennu má gera ráð fyrir að það leiði af hinni lögbundnu kæruleið í sjálfu sér, sé ekki beinlínis kveðið á um annað, að úrskurðaraðilinn geti fellt ákvörðun sem tekin er á vegum sveitarfélagsins úr gildi, í heild eða að hluta, og þá eftir atvikum gefið fyrirmæli um að mál skuli tekið fyrir að nýju hjá sveitarfélaginu, eða staðfest ákvörðunina. Þegar um stjórnsýslukæru er að ræða er almennt í stjórnsýslurétti einnig gengið út frá því að úrskurðaraðili hafi heimild til að taka nýja ákvörðun í viðkomandi máli eða til að leggja fyrir lægra sett stjórnvald að taka málið til endurákvörðunar og komast þá að tiltekinni niðurstöðu í því. Vegna sjálfstæðrar stöðu sveitarfélaganna, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, verður þó að gera þann fyrirvara um þetta síðastnefnda að takmörk kunna að vera á heimildum úrskurðaraðila til að gefa sveitarfélagi eða aðila á þess vegum slík fyrirmæli um efnislega niðurstöðu máls eða til að taka nýja ákvörðun í máli fyrir þess hönd nema til þess standi skýr lagaheimild. Það er því mikilvægt í þeim tilvikum sem kveðið er á um rétt aðila máls eða annarra til að kæra ákvæðanir sveitarfélaga að jafnframt sé tekin skýr afstaða að lögum til þeirra valdheimilda sem úrskurðaraðili hefur gagnvart sveitarfélagi til að gefa því fyrirmæli um efnislega niðurstöðu máls og um úrræði til að fylgja þeim fyrirmælum eftir.

Í þriðja lagi hefur í lögum stundum verið farin sú leið að mæla fyrir um að tilteknar almennar samþykktir eða reglur sveitarfélaga öðlist ekki gildi fyrr en þær hafa verið staðfestar af viðkomandi ráðherra. Almennu er við það miðað að slík staðfesting feli að lágmarki í sér skyldu til eftirlits með lögmæti þess gernings sem um ræðir. Sjaldgæft mun vera, ef ekki óþekkt, að áskilið sé í lögum að afmarkaðar ákvæðanir sveitarfélaga, t.d. stjórnvaldsákvæðanir, þurfi staðfestingu með þessum hætti. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að fella brott slíkt eftirlit ráðherra með sveitarfélögum og eru ástæður þess raktar í kafla 3. Mikilvægt er að árétta að í breytingunni felst ekki að ráðherra hafi ekki eftirlit með lögmæti samþykktu og samninga sveitarfélaga sem honum bar áður að staðfesta. Um verður hins vegar að ræða almennt eftirlit þar sem ráðherra getur að eigin frumkvæði tekið slíkar samþykktir eða samninga til skoðunar og lagt fyrir sveitarfélög að gera breytingar á þeim.

Við lagasetningu og framkvæmd laga sem lúta að verkefnum sveitarfélaga reynir iðulega á sjónarmið um það hversu ríka sjálfstjórn er rétt að fela sveitarfélögum um framkvæmd verkefna sinna. Sem fyrr segir verður almennt ekki gengið út frá því að stjórnarskráin hindri að löggjafinn setji um verkefni sveitarfélaganna allitarleg lagafyrirmæli auk þess að setja í lög ákvæði um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna og úrræði til að þvinga sveitarfélög til að framfylgja lögum í störfum sínum. Áður tilvitnað ákvæði í 8. gr. sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga gerir þó ráð fyrir því að við lagasetningu og framkvæmd eftirlits fari fram ákveðið mat á því hversu langt er þörf á að ganga í þessu tilliti þannig að íhlutun eftirlitsstjórnvalds sé í hlutfalli við mikilvægi þeirra hagsmuna sem því er ætlað að vernda.

Sambærileg sjónarmið felast í þeim grundvelli sem ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar hvílir á. Í samræmi við þessi sjónarmið virðist það hafa verið almenn stefna hér á landi að þegar í lögum er mælt fyrir um eftirlit stjórnvalda ríkisins með einstökum og afmörkuðum ákvörðunum sveitarfélaga eða ákvörðunum sem teknar eru á þeirra vegum þá sé eftirlitið takmarkað við svonefnt lögmætiseftirlit. Með því er nánar tiltekið átt við það að úrskurðaraðila er falið að taka ákvörðun til endurskoðunar og fjalla um það hvort ákvörðun sé að formi eða efni í samræmi við lög. Honum er á hinn bóginn almennt ekki falið að endurskoða það mat sem sveitarfélag framkvæmir innan þess lagaramma sem því hefur verið settur. Þá virðist úrskurðaraðila almennt ekki falin heimild til að taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem kærð var, heldur aðeins heimild til að fella ákvörðun úr gildi í heild eða að hluta og leggja þá fyrir sveitarfélagið að taka nýja ákvörðun í málinu.

Þegar mælt er í lögum fyrir um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga geta ýmsir hagsmunir búið slíkum lagaákvæðum að baki. Ákvæði laga um rétt aðila máls til að kæra einstakar ákvarðanir sem teknar eru á sveitarstjórnarstigi byggjast almennt á sjónarmiðum um að mikilvægt sé að veita aðila slíkan rétt þannig að réttaröryggi hans sé betur tryggt en ella. Í einhverjum tilvikum kann að verða lítið úr slíkum kærurétti og þeirri réttarvernd sem honum er ætlað að veita hafi úrskurðaraðili engin lagaleg úrræði til að fylgja niðurstöðu sinni eftir gagnvart viðkomandi sveitarfélagi. Hversu rík slík úrræði eiga að vera veltur hins vegar að stórum hluta á pólitísku mati á mikilvægi þeirra hagsmuna sem um ræðir.

Í kafla þessum er byggt á framangreindum sjónarmiðum. Einnig er byggt á því sjónarmiði að eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga þurfi að standa styrkum lagalegum fótum vegna sjónarmiða um sjálfstjórn sveitarfélaga. Grundvöllur breytinga á almennu eftirliti með stjórnsýslu sveitarfélaga með lögum nr. 138/2011 byggðist á því sjónarmiði að almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga hefur sögulega verið veikt og mikilvægt væri að hugað væri að styrkingu þess og eflingu. Með frumvarpi þessu er byggt á sömu sjónarmiðum og eru breytingarnar lagðar fram til að styrkja og efla almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Mikilvægt er einnig að tryggja að eftirlitið sé samþætt þeirri starfsemi sem að öðru leyti fer fram í ráðuneyti sveitarstjórnarmála, m.a. í því skyni að sú þekking sem því fylgir að fást við einstök atriði sem varða framkvæmd sveitarstjórnarmálefna skili sér inn í ráðuneytið við þá stefnumótun sem þar fer fram í málaflokknum á hverjum tíma.

Um 122. gr.

Í ákvæðinu sem á sér hliðstæðu í 109. gr. gildandi laga er tekið fram að ráðherra hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ýmsar breytingar eru gerðar á ákvæðinu, samanborið við 109. gr. gildandi laga. Markmið þeirra er að afmarka nánar hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðherra sveitarstjórnarmála með sveitarfélögum og auka skýrleika ákvæðisins. Engin breyting verður á þeirri meginreglu að ráðherra skuli hafa eftirlit með því að stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við sveitarstjórnarlög og önnur lögleg fyrirmæli. Með þessu orðalagi, þ.e. lög og lögleg fyrirmæli, verður áfram átt við lög í rúmri merkingu, þ.e. bæði settra laga og óskráðra grundvallarreglna, bæði hvað varðar form og efni ákvarðana, samninga og annarra athafna af hálfu sveitarfélaga. Í 109. gr. gildandi laga felst jafnframt að öll stjórnsýsla sveitarfélaga lýtur eftirliti ráðherra, að undanskildum þeim tilvikum sem sérstaklega eru talin upp í 2. mgr. Mikilvægt er að árétta, eins og kemur fram í framhaldsnefndarálini samgöngunefndar Alþingis sem hafði frumvarp það sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 til meðferðar, að eftirlit ráðherra er svonefnt lögmætiseftirlit. Í því felst eftirlit með því að fylgt sé ákvæðum laga og stjórnvaldsfyrirmæla í stjórnsýslu sveitarfélaga. Í því felst ekki endurskoðun á efni

ákvarðana sveitarstjórna að því leyti sem þær eru byggðar á frjálsum mati og því svigrúmi sem sveitarfélög hafa til ákvarðana innan ramma laganna. Þá tekur stjórnsýslueftirlit ráðherra almennt ekki til einkaréttarlegra gerninga sem sveitarfélögin kunna að gera nema með þeim undantekningum sem fram koma í lögunum. Ágreiningur aðila sem á rætur í slíkum einkaréttarlegum samningum fellur því ekki undir stjórnsýslueftirlit ráðherra, jafnvel þótt viðurkennt sé að opinberir aðilar þurfi ætíð að fara að meginreglum stjórnsýsluréttarins í slíkum samskiptum, t.d. um hæfi og jafnræði. Er þetta sérstaklega áréttað í ákvæðinu eins og rakið er að aftan.

Þá skal þess getið að ekki hefur verið sérstaklega gert ráð fyrir því að eftirlit ráðherra nái til þess hvort sveitarfélag hafi gætt góðra stjórnsýsluhátta. Engu að síður stendur ekkert í vegi fyrir því að ráðherra, í úrlausnum sínum, veiti sveitarfélögum ábendingar um hvernig betur megi huga að góðum stjórnsýsluháttum með hliðsjón af leiðbeiningarhlutverki hans. Áréttað er að megingrundvöllur þessa ákvæðis og XI. kafla frumvarpsins byggist á því sjónarmiði að tryggja þarf virkt eftirlit og mikilvægi þess að ólögsmæti í stjórnsýslu sveitarfélaga verði ekki látið afskiptalaust.

Í 1. mgr. er enn fremur tekið fram að ráðherra hafi eftirlit með byggðasamlögum og jafnframt öðrum sem með samningi eða á annan hátt er falið að rækja stjórnsýslu sem ráðherra hefði haft eftirlit með hefði sveitarfélagið sinnt þeim sjálf. Í þessu felst, ef um er að ræða einkaaðila sem fengið hefur verið slíkt hlutverk, að eftirlit ráðherra tekur til viðkomandi verkefnis og framkvæmdar á því, en ekki til annarrar starfsemi viðkomandi aðila. Eftirlit myndi aftur á móti taka til starfsemi byggðasamlags í heild sinni.

Lögð er til sú breyting á framsetningu ákvæðisins, samnborið við 109. gr. gildandi laga, að 2. mgr. er skipt upp í tölusetta liði til að auka skýrleika þessi en 1., 3., 4. og 6. tölul. málsgreinarinnar eru samhljóða gildandi 2. mgr. 109. gr.

Í 2. tölul. 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að ákvarðanir sem sveitarfélög taka á grundvelli einkaréttar falli utan eftirlits ráðherra eins og rakið er í skýringum við 122. gr. Þetta á þó ekki við að því leyti sem almennar reglur stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar gilda um málsmeðferðina. Ráðherra skal því almennt ekki taka til skoðunar ákvarðanir þar sem sveitarfélag kemur fram sem einkaaðili en ekki handhafi opinbers valds, svo sem við kaup eða sölu á fasteignum og lausafé. Hins vegar er áréttað að ráðherra ber í slíkum tilvikum að kanna hvort sveitarfélagið hafi fylgt almennum málsmeðferðarreglum, t.d. jafnræðis- og réttmætisreglum stjórnsýsluréttar eða reglum sveitarstjórnarréttar um valdbærni eða framkvæmd funda. Ákvæðið felur ekki í sér efnisbreytingu heldur er einungis áréttning á gildandi túlkun á reglum um eftirlit ráðherra.

Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. eru starfsmannamál sveitarfélaga áfram undanskilin eftirliti ráðherra. Hér er um að ræða samræmingu við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt þeim lögum eru ákvarðanir í starfsmannamálum almennt ekki kærarlegar til ráðherra en ekki var tekið á því sérstaklega í gildandi 109. gr. eða lögskýringargögnum hvort þessi undantekning nái einnig til þess hvort farið hafi verið að málsmeðferðarreglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar við meðferð starfsmannamála. Gert er ráð fyrir því að með því að tiltaka sérstaklega í 2. tölul. að kanna skuli slíkar reglur í einkaréttarlegum málum, en kveða ekki á um það í 3. tölul., sé áréttað að allur angi starfsmannamála, þ.m.t. hvort sveitarfélag hafi gætt að málsmeðferðarreglum sveitarstjórnarlaga við meðferð starfsmannamála, falli fyrir utan eftirlit ráðherra. Áréttað er þó að starfsmenn sveitarfélaga eiga þess áfram kost að leita til umboðsmanns Alþingis og dómstóla en báðir þessir aðilar hafa áður tekið afstöðu til þess hvort stjórnsýsla sveitarfélaga í starfsmannamálum samræmist reglum sveitarstjórnarréttar.

Í 5. tölul. er jafnframt undanþegið eftirliti ráðherra að leggja mat á skyldu sveitarfélaga til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála samkvæmt upplýsingalögum. Í VI. kafla upplýsingalaga, nr. 140/2012, er fjallað um skyldu stjórnvalda, þ.m.t. sveitarfélaga, til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála. Um skráningu mála, skjalaskrár og vistun gagna og upplýsinga fer að ákvæðum laga um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, og samkvæmt umræddum lögum skulu héraðsskjalasöfn hafa eftirlit með skjalavörslu allra afhendingarskyldra aðila. Hins vegar er ekki kveðið á um sérstök úrræði fyrir héraðsskjalasöfn til að tryggja að sveitarfélög gæti að skyldum sínum í einstaka málum og kann því að leika vafi á hvort athafnir eða athafnaleysi sveitarfélaga á þessu sviði falli undir eftirlit ráðherra. Þar sem ekki er gerður greinarmunur á sveitarfélögum og öðrum stjórnvöldum í þessu tilliti er ekki talin ástæða til aukins eftirlits með sveitarfélögum að þessu leyti.

Í framkvæmd hefur oftast reynt á tülkun 6. tölul. 2. mgr. sem mælir fyrir um að stjórnsýsla, sem öðrum stjórnvöldum er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með, falli fyrir utan hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðherra með sveitarfélögum og er því rétt að fjalla nánar um það hér.

Öðrum stjórnvöldum, þ.m.t. ráðherrum, er ekki falið með beinum hætti að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga ef þau hafa eingöngu almennt eftirlit með tilteknum málaflokki. Þannig ber að horfa til þess að almenn heimild fagráðherra til að veita óbindandi álit á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands víkur ekki úr vegi almennu stjórnsýslueftirliti ráðherra sveitarstjórnarmála með sveitarfélögum. Eðlilegt er þó, m.a. vegna valdbærnissjónarmiða, að afstaða viðkomandi fagráðherra eða stjórnvalda liggi fyrir með einhverjum hætti áður en ráðherra sveitarstjórnarmála tekur til umfjöllunar mál sem heyra undir önnur stjórnvöld og mikilvægt er að gott samstarf sé á milli stjórnvalda í slíkum aðstæðum. Til að stjórnvaldi sé falið með beinum hætti að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga samkvæmt þessu ákvæði þarf að vera til staðar skýr kærueimild eða sértæk úrræði til að fylgja eftir niðurstöðu stjórnvaldsins. Til að mynda ef stjórnvaldi er falið að staðfesta reglur eða gjaldskrá sveitarfélags þá er því falið með beinum hætti að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins í skilningi ákvæðisins, sbr. þó skýringar við 130. gr. frumvarpsins.

Reynslan hefur þó sýnt að oft kunna að koma upp vafaatriði þessu tengd. Sérstaklega má nefna mál sem eru kæraneleg til annarra stjórnvalda, en viðkomandi eftirlitsstjórnvaldi ber ekki að kanna hvort reglum sveitarstjórnar- eða jafnvel stjórnsýsluréttar hafi verið fylgt við eftirlit sitt. Er áréttað að í slíkum tilvikum ber ráðherra að taka skoðunar hvort gætt hafi verið að þeim reglum sem viðkomandi eftirlitsstjórnvöld telja að falli fyrir utan eftirlitshlutverk sitt.

Einnig getur verið um að ræða mál þar sem stjórnsýslukæra til annars stjórnvalds uppfyllir ekki formaskilyrði, svo sem um viðmiðunarfjárhæðir eða kærufresti. Í slíkum tilvikum hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins verið falið öðru stjórnvaldi með beinum hætti. Ráðherra á því ekki að kanna hvort sveitarfélag hafi fylgt þeim sérlögum sem heyra undir hitt stjórnvaldið. Engu að síður fellur málið undir almennt stjórnsýslueftirlit ráðherra að því leyti sem það varðar atriði sem hinu stjórnvaldinu var ekki falið að skoða, svo sem hvort gætt hafi verið að almennum reglum sveitarstjórnar- og stjórnsýsluréttar.

Þá hefur einnig verið álitamál, vegna valdbærnissjónarmiða, hvort ráðherra sveitarstjórnarmála sé við beitingu valdheimilda samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga, vegna ólögsmætra athafna eða athafnaleysis sveitarfélags, skylt að byggja á þeirri lagatülkun og afstöðu sem hinn sérstaki eftirlitsaðili hefur þegar til viðkomandi málefnis eða ákvörðunar. Almennt hefur verið gengið út frá því, og ekki er gerð breyting á því með frumvarpi þessu, að hafi annar ráðherra eða stjórnvöld tekið bindandi ákvörðun um niðurstöðu máls, t.d. með úrskurði, þá sé ráðherra

sveitarstjórnarmála bundinn af slíkum ákvörðunum. Hins vegar er ráðherra sveitarstjórnarmála ekki jafn bundinn af lagatúlkun annarra ráðuneyta eða stjórnvalda sem ekki er gefin út með bindandi hætti, t.d. á grundvelli heimildar í 3. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Að lokum er rétt að geta þess að gert er ráð fyrir að almennt stjórnsýslueftirlit ráðherra geti tekið við þar sem sértæku eftirliti annars stjórnvalds sleppir. Þetta á einkum við þegar annað stjórnvald hefur lokið sinni aðkomu, t.d. með útgáfu álits eða úrskurðar, en sveitarfélag fer ekki að niðurstöðunni. Í þeim tilvikum getur ráðherra tekið málið til formlegrar meðferðar og gefið út fyrirmæli sem geta verið undanfari fyrir frekari úrræði ráðherra.

Um 123. gr.

Í ákvæðinu sem á sér hliðstæðu í 110. gr. gildandi laga er að finna almenna lýsingu á eftirliti ráðherra með sveitarfélögum og þær grunnreglur sem eftirlitið skal byggjast á. Tekið er fram að eftirlit ráðherrans með ákvörðunum eða athöfnum sveitarfélaga verði fyrst og fremst fellt í einhvern af þeim þremur farvegum sem ákvæðið mælir fyrir um.

Í fyrsta lagi sinnir ráðherrann ákveðnu og mikilvægu eftirlitshlutverki þegar honum er samkvæmt frumvarpinu falið að koma að málum sem lúta að fjármálum sveitarfélaganna. Nánari ákvæði um það hvaða hlutverk ráðherra hefur að þessu leyti og hvert er hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga koma fram í kafla frumvarpsins um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Eftir atvikum kann að reyna á samspil eftirlits með fjármálum annars vegar og annarri stjórnsýslu sveitarfélaganna hins vegar. Í slíkum tilvikum reynir enn fremur á upplýsingagjöf á milli eftirlitsnefndarinnar og ráðherra. Mikilvægt er að við slíkt samspil sé litið til þeirra meginsjónarmiða sem fram koma í 2. og 3. mgr. þessa ákvæðis, en einnig þarf að hafa í huga þá mikilvægu hagsmuni sem búa að baki því að eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sé virkt og að ólögmætar ákvarðanir eða athafnir af hálfu sveitarfélaganna verði ekki látnar afskiptalausar. Í öðru lagi er mælt fyrir um það að ráðherra hafi eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga á grundvelli stjórnsýslukæra sem honum berast skv. 124. gr. og í þriðja lagi við meðferð almennra eftirlitsmála skv. 125.–127. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um það almenna viðmið sem hafa ber í huga við framkvæmd eftirlits með sveitarfélögunum að það gangi ekki lengra en þörf er á. Þó má ekki framkvæma eftirlitið þannig að það hafi ekki þýðingu eða virkni. Ákvæði 3. mgr. felur síðan í sér almennt ákvæði sem ætlað er að tryggja möguleika sveitarstjórnar til að koma sjónarmiðum á framfæri áður en ákvörðun er tekin. Sveitarfélög eru stjórnvöld og þannig bundin af lögmætisreglunni í störfum sínum. Þau hafa því ekki þörf á þeirri réttarvernd sem leiðir af 13. gr. stjórnsýslulaga, enda myndu þau almennt ekki teljast aðilar að stjórnsýslumálum sem ráðherra rekur samkvæmt ákvæðum kafla þessa. Engu að síður er rétt, eftir atvikum, að tryggja sveitarfélögunum tiltekin réttindi undir meðferð málsins, þar á meðal réttinn til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á ákvæðinu í samanburði við 110. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í fyrsta lagi er lagt til að 1. tölul. 1. mgr. verði ekki tekinn upp í ný heildarlög en þar er kveðið á um að ráðherra hafi eftirlit með athöfnum eða ákvörðunum sveitarfélaga með staðfestingu reglna sveitarfélaga. Með frumvarpinu er slíkt staðfestingarhlutverk ráðherra fellt úr gildi og er breytingin því í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 4. tölul. 1. mgr. gildandi ákvæðisins en það er gert til samræmis við 127. gr. frumvarpsins þar sem gert ráð fyrir meira skýrandi heiti á eftirliti ráðherra samkvæmt sömu grein. Í stað þess að vísað verði til frumkvæðiseftirlits ráðherra verði

vísað til þess sem almenns stjórnsýslueftirlits þar sem eftirlitið getur hafist á öðrum grundvelli en eigin frumkvæðis ráðherra.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á 3. mgr. sem felur í sér að ráðherra þurfi ekki að leita sjónarmiða einstakra sveitarfélaga í málum sem varða öll sveitarfélög en honum ber þó í slíkum tilvikum að afla umsagnar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá getur ráðherra, eftir sem áður, leitað sjónarmiða sveitarfélaga með öðrum hætti, t.d. með birtingu í samráðsgátt stjórnvalda.

Í fjórða lagi er lögð til ný málsgrein, 4. mgr., sem felur í sér áréttingu á heimild ráðherra til að óska eftir leiðbeiningum frá öðrum stjórnvöldum. Er þetta lagt til m.a. þar sem eftirlit ráðherra skarast oft við eftirlit annarra með sveitarfélögum og því mikilvægt að nauðsynlegt samráð og upplýsingagjöf eigi sér stað milli stjórnvalda í slíkum tilvikum.

Í fimmta lagi er kveðið á um heimild annarra stjórnvalda, líkt og kærunefnda, til að leita álits ráðherra á atriðum á sviði sveitarstjórnarréttar sem upp koma í eftirlitsmálum þeirra. Markmið ákvæðisins er m.a. að tryggja samræmda túlkun sveitarstjórnarlaga. Því er gert ráð fyrir að eftirlitsaðilar, svo sem kærunefndir, geti leitað álits ráðherraleiki vafi á um hvort sveitarfélag hafi fylgt málsmæðferðarreglum laganna, verði frumvarpið að lögum.

Um 124. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 111. gr. gildandi laga og geymir almenna kærueimild til ráðherra. Segir þar að aðila máls, þ.e. þeim sem á lögvarinna hagsmuna að gæta í máli umfram aðra, sé heimilt að kæra til ráðherra stjórnvaldsákvarðanir sem lúta eftirliti þess skv. 122. gr. Hér undir falla ákvarðanir sveitarfélaga, byggðasamlaga og þeirra sem framselt hefur verið vald til töku stjórnvaldsákvarðana fyrir hönd sveitarfélags eða byggðasamlags. Orðalagið „ákvarðanir um rétt eða skyldu manna“ vísar til 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Það eru því einvörðungu slíkar ákvarðanir sem sæta stjórnsýslukæru.

Í 2. mgr. er tekið fram að kæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun nema lög mæli á annan veg. Þessi frestur er í samræmi við ákvæði gildandi sveitarstjórnarlaga, sem og 27. gr. stjórnsýslulaga. Rétt er að hafa í huga að ráðherra getur nýtt ákvæði 127. gr. til að hefja meðferð máls, jafnvel þó að kærufrestur sé úti. Sú staða getur jafnframt komið upp að ráðherra hafi þegar byrjað að kanna viðkomandi mál á grundvelli heimildar í 127. gr. þegar því berst kæra skv. 124. gr. Slíkt væri í ákveðnum tilvikum hægt að leysa, t.d. með því að málin yrðu sameinuð. Hins vegar getur slík aðstaða einnig kallað á flækjur í málsmæðferð sem þá verður að leysa úr. Kæra felur í sér úrskurðarskyldu, sé kæruskilyrðum á annað borð fullnægt. Hér ber að hafa í huga að niðurstaða um það hvort mál lýtur 124. eða 127. gr. þarf ekki á neinn hátt að þýða að réttarstaða aðila málsins, þ.e. þess sem beinir erindi til ráðherra, verði lakari, enda geta stjórnsýslulögin átt við um meðferð mála skv. 127. gr. eins og 124. gr. Þá eru úrræði ráðherra þau hin sömu, hvort sem það rekur mál eftir 124. eða 127. gr. Það sem á milli skilur er að skv. 124. gr. á aðili máls, að kæruskilyrðum fullnægðum, rétt til þess að ráðherra kveði upp úrskurð í tilefni af kæru hans. Skv. 117. gr. er ákvörðunarvaldið um það hvort tilefni sé til að hefja mál hins vegar hjá ráðherra sjálfum, a.m.k. í orði kveðnu. Í reynd er þetta ekki þó svo einfalt því eftirlitsaðili, eins og ráðherra, sem fær tilkynningu um ákvörðun eða athöfn af hálfu sveitarfélags sem bendir til þess að hún sé ólögmæt hefur ekki frjálst val um það hvort hann sinnir því eftirliti sem honum er falið með lögum. Þó svo að réttur aðila máls til þess að ráðherra taki mál hans til ítarlegrar skoðunar sé ekki jafn ríkur og ef um kærurétt væri að ræða, þá er hann samt engu að síður sterkur. Ráðherra ber einfaldlega að fullnægja því lögbundna hlutverki sínu að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna.

Þá er rétt að árétta að ákvæði 26. gr. stjórnsýslulaga um rétt til að leggja fram kæru ekki um stjórnsýslu sveitarfélaga. Í ákvæðinu er því tekið fram, til skýringar og í samræmi við lagaframkvæmd, að önnur ákvæði stjórnsýslulaga um meðferð kærumála gildi um meðferð mála skv. 124. gr. eftir því sem við getur átt.

Gerð er sú breyting á ákvæðinu samanborið við 111. gr. gildandi laga að lagt er til að gildandi 3. mgr. 111. gr. sem mælir fyrir að heimilt sé að bera undir ráðherra uppsögn starfsmanna þegar ákveðin skilyrði eru til staðar, verði ekki tekin upp í ný heildarlög. Ákvæðið á sér hliðstæðu í 2. mgr. 44. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, en eðlilegra og réttara þykir að ágreiningur vegna uppsagna starfsmanna sveitarfélaga sæti sömu málsmeðferð og önnur starfsmannamál. Þá er horft til þess að ágreiningur um ástæður fyrir uppsögn starfsmanna snýst oft um sönnunarfærslu. Slík mál eiga eðli sínu samkvæmt betur heima fyrir dómstólum en í kærufærlí hjá ráðherra sem hefur hvorki sömu stöðu né úrræði til að leiða fram sönnunargögn og vega og meta þau.

Um 125. gr.

Ákvæðið er nýmæli sem skapar skýran farveg fyrir ábendingar íbúa og annarra til ráðherra um meinta ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélaga en í framkvæmd berast ráðherra fjölmargar slíkar ábendingar. Í mörgum tilvikum er markmið sendanda ekki að hefja formlegt mál sem hann er aðili að heldur fyrst og fremst að koma upplýsingum á framfæri við ráðherra. Núgildandi 112. gr. sveitarstjórnarlaga gerir ekki skýran greinarmun á slíkum ábendingum og formlegum kvörtunum og getur það leitt til óvissu um málsmeðferð ráðherra.

Munurinn á ábendingum annars vegar og kvörtunum hins vegar, sbr. 126. gr., felst m.a. í því að eftir móttöku ábendingar takmarkast frekari samskipti ráðherra við ábendingaraðila við hina almennu leiðbeiningarskyldu stjórnsýsluréttar. Þar af leiðandi ber ráðherra ekki að upplýsa ábendingaraðila um hvort ábendingin hafi leitt til umfjöllunar ráðherra á grundvelli 127. gr. eða svara viðkomandi efnislega nema á grundvelli leiðbeiningarskyldu sinnar. Öðru máli gegnir um kvartanir, eins og nánar er fjallað um í skýringum við 126. gr. sem er nýmæli. Auk þess kann það að hafa áhrif á mat ráðherra á því hvort tilefni sé til umfjöllunar skv. 127. gr. hvort erindið hafi borist sem ábending samkvæmt þessu ákvæði eða sem kvörtun skv. 126. gr. Rétt er þó að hafa í huga að ef ráðherra fær ábendingu um ákvörðun eða athöfn af hálfu sveitarfélags sem bendir til þess að hún sé ólögmæt, hefur hann ekki frjálst val um það hvort hann sinni því eftirliti sem honum falið. Þótt ábendingaraðili hafi ekki sama rétt á því að mál sé tekið til jafn ítarlegrar skoðunar og þegar um kvörtun skv. 126. gr. eða kæru skv. 124. gr. er að ræða þá ber ráðherra engu að síður að fullnægja því lögbundna hlutverki að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Þá er jafnframt sá munur á ábendingum og kvörtunum að persónuupplýsingar þess sem veitir ráðherra ábendingu skulu háðar þagnarskyldu nema sá sem veitir upplýsingar veiti afdráttarlaust samþykki sitt fyrir öðru, sbr. 2. mgr. Um er að ræða almenna reglu um nafnleynd vegna ábendinga en þó er rétt er að árétta að viðkomandi ber ávallt að segja á sér deili. Til viðbótar kann sá sem kemur ábendingu á framfæri að njóta frekari verndar á grundvelli laga um vernd upplýðrara, nr. 40/2020.

Um 126. gr.

Ákvæðið er nýmæli en með því eru formlegar kvartanir íbúa og annarra til ráðherra skilgreindar og þær afmarkaðar frá kærum skv. 124. gr. og ábendingum skv. 125. gr. en nánar er lýst þeim greinarmun sem er á milli ábendinga og formlegra kvartana í skýringum við 125. gr. að framan.

Efni 1. mgr. felur ekki í sér efnislegar breytingar á gildandi framkvæmd. Ráðherra ber að leggja mat á efni kvartana og hvort þær gefi tilefni til formlegrar umfjöllunar skv. 127. gr. og þá hefur réttur aðila máls til að kæra ákvörðun skv. 124. gr. ekki áhrif á þá heimild. Getur ráðherra því tekið upp mál á grundvelli 127. gr. þrátt fyrir að fyrir liggi stjórnvaldsákvörðun í máli þar sem kvartandi telst vera aðili máls. Rétt er þó að árétta að málshefjandi hefur ekki sjálfkrafa stöðu aðila máls þegar kemur að umfjöllun ráðherra um stjórnsýslu sveitarfélaga. Til þess þarf hann að hafa beina, verulega og lögvarða hagsmuni af niðurstöðu ráðherra og fer þá um meðferð máls samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga. Ef kvartandi telst ekki aðili máls er ekki gert ráð fyrir að honum sé veittur sérstakur andmælaréttur við meðferð málsins. Hins vegar geta mál verið þannig vaxin að rétt sé að afla nánari upplýsinga frá viðkomandi, m.a. til að tryggja að mál séu nægilega upplýst.

Í 2. mgr. eru gerðar nánari kröfur til þess í hvaða formi kvartanir skuli vera þegar þær berast ráðherra, m.a. ber að lýsa þeirri úrlausn og háttsemi sveitarfélagsins sem er tilefni kvörtunar og öll tiltæk gögn um málsatvik skulu fylgja kvörtun. Sé þetta skilyrði ekki uppfyllt getur ráðherra litið svo á að um ábendingu sé að ræða og fer þá um málsmeðferð erindisins skv. 125. gr. og ber þá að upplýsa viðkomandi um það. Í ákvæðinu er jafnframt áréttuð sú skylda ráðherra að upplýsa þann sem ber fram kvörtun um að hún hafi gefið tilefni til umfjöllunar ráðherra og um niðurstöðu málsins. Í þessu felst að ef ráðherra ber að kanna ítarlega framkomna kvörtun og ef ráðherra ákveður að fjalla ekki formlega um stjórnsýslu sveitarfélags á grundvelli 127. gr. ber að upplýsa málshefjanda með a.m.k. stuttum rökstuðningi á hvaða grundvelli ráðherra telur ekki tilefni til formlegrar umfjöllunar.

Um 127. gr.

Ákvæðið byggist á gildandi 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Í ákvæðinu er mælt fyrir um heimild ráðherra til að taka til meðferðar mál sem varða stjórnsýslu sveitarfélaga. Ráðherra hefur þessa heimild hvort sem aðili máls á rétt til þess að mál verði tekið til úrskurðar á grundvelli kæru skv. 124. gr. eða ekki. Heimildin hefur þó sérstakt gildi í þeim tilvikum þegar enginn, hefur aðilastöðu að máli og þar með ekki kærurétt. Heimildin er einnig mikilvæg þegar sú staða er uppi að þeir sem hafa aðilastöðu myndu ekki kæra, t.d. vegna þess að ákvörðun hefur verið þeim ívilnandi en líkur eru til að hún sé ólögmæt engu að síður. Þá má nefna tilvik þegar kærufrestur skv. 124. gr. er liðinn eða þegar aðili er ósáttur við ákvörðun eða athöfn sveitarfélags en hann á ekki kærurétt skv. 124. gr. af þeirri ástæðu að ákvörðun sveitarfélags telst ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Síðastnefnt atriði gæti t.d. komið til skoðunar þegar einstakir sveitarstjórnarfulltrúar eða minni hluti í sveitarstjórn telur að sveitarstjórn hafi ekki staðið rétt að málum.

Til leiðbeiningar og útfærslu á heimild skv. 1. mgr. eru í 2. mgr. tilteknar mismunandi niðurstöður sem frumkvæðismál getur leitt til. Eftir atvikum kann málsmeðferð ráðherra að vera mismunandi eftir því hvort ráðherra telur tilefni til að gefa út leiðbeiningar skv. 1. tölul., álit skv. 2. tölul., eða grípa til úrræða skv. 3. eða 4. tölul. A öllum stigum verður ráðherra að hafa í huga að ef þörf er á beitingu úrræða skv. 3. eða 4. tölul. til þess að markmiðum frumvarpsins um að stjórnsýsla sveitarfélaga sé lögum samkvæmt verði náð þá hefur ráðherra ekki frjálst val um það að fella mál engu að síður í farveg skv. 1. eða 2. tölul. Hlutverk ráðherra er, líkt og sveitarfélaganna, að framfylgja lögum. Hins vegar kann að vera rík þörf fyrir skilvirkari málsmeðferð, líkt og 1. tölul. getur falið í sér, t.d. þegar ráðherra berast erindi frá einstökum sveitarstjórnarfulltrúum um lögmæti einstakra funda eða ákvarðana um fundarsköp og viðkomandi telur leiðbeiningar samkvæmt þeim tölulið nægjanlegar.

Þrjár breytingar eru lagðar til á ákvæðum 1. og 2. mgr. í samanburði við 1. og 2. mgr. 112. gr. gildandi laga.

Í fyrsta lagi er heiti á frumkvæðismálum ráðherra breytt í „almenn eftirlitsmál“ til að auka gagnsæi og skýrleika ákvæðisins. Samkvæmt ákvæðinu hefjast slík mál að frumkvæði ráðherra, vegna erindis sveitarstjórnarfulltrúa um hæfi sitt, ábendingar skv. 125. gr. eða kvörtunar skv. 126. gr.

Í öðru lagi er gerð breyting í samræmi við breytingar á 20. gr. gildandi laga, sbr. 21. gr. frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir að sveitarstjórnarfulltrúar eða nefndarfulltrúar geti farið fram á að ráðherra fjalli um ákvörðun eða mat sveitarfélags um hæfi viðkomandi og einnig 146. gr. frumvarpsins sem fjallar um kvörtunarrétt vegna íbúakosninga sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum hefur ráðherra ekki val um að taka afstöðu til erindisins heldur ber honum að gefa álit sitt eða leiðbeiningar um ákvörðun eða mat sveitarfélags.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á orðalagi gildandi 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. þar sem fellt er brott orðalag um að ráðherra geti gefið sveitarfélagi fyrirmæli um að fella ákvörðun úr gildi en ekki er talin ástæða til að taka sérstaklega fram í ákvæðinu. Það leiðir af 129. gr. frumvarpsins að ráðherra getur fellt ákvörðun sveitarfélags úr gildi auk þess sem ráðherra getur gefið sveitarfélagi fyrirmæli um að koma málum í lögmætt horf, en í því gæti m.a. falist að beina til sveitarfélags að fella ákvörðun úr gildi.

Í 3. mgr. er tekið fram að ákvarðanir skv. 2. mgr. skuli rökstuddar eftir því sem tilefni er til. Hér er leitast við að árétta að ráðherra hefur svigrúm til að ljúka málum með einföldum hætti, sbr. 1. og 2. tölul., m.a. í því skyni að tryggja skjóta og skilvirka framkvæmd. Á hinn bóginn er jafnframt áréttað að í niðurstöðu skuli koma fram hvort, og þá með hvaða hætti ráðherra muni fylgja niðurstöðu sinni eftir þegar tilefni er til. Mikilvægt er að slík afstaða komi fram strax og ráðherra tekur afstöðu til lögmætis ákvörðunar eða athafna sveitarfélags, m.a. vegna hagsmuna þeirra einkaaðila sem ákvörðun sveitarfélagsins snertir og einnig til að viðkomandi sveitarfélagi sé betur en ella ljós sú þýðing sem niðurstaða ráðherra hefur.

Í 4. mgr. er lagt til nýtt úrræði fyrir ráðherra í tengslum við eftirlit hans með stjórnsýslu sveitarfélaga. Núverandi eftirlitsheimildir ráðherra beinast fyrst og fremst að meðferð einstakra mála, oft í kjölfar kvörtunar, ábendingar eða athugunar á stjórnsýslu tiltekins sveitarfélags. Sú nálgun er hins vegar ekki alltaf heppileg þegar upp koma álitaefni sem eru kerfislæg og varða mörg eða öll sveitarfélög í landinu. Það kann að vera óheppilegt að taka til umfjöllunar stjórnsýslu eins sveitarfélags í slíkum tilvikum, m.a. þar sem mál kann að varða mun fleiri sveitarfélög. Það úrræði sem mælt er fyrir um í 4. mgr. veitir ráðherra möguleika til að bregðast við með almennum hætti þegar þörf er á að skýra lagaákvæði eða stuðla að samræmdum og vönduðum starfsháttum á vettvangi sveitarstjórnarstigsins í heild. Til að tryggja aðkomu og sjónarmið sveitarfélaganna er mælt fyrir um í ákvæðinu að ráðherra skuli leita eftir umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga áður en hann gefur út slíkt álit eða leiðbeiningar. Auk þess er ekkert því til fyrirstöðu að ráðherra nýti sér önnur úrræði til samráðs, svo sem að birta drög að leiðbeiningum í samráðsgátt stjórnvalda eða að hann leiti sérstaklega eftir umsögnum sveitarfélaga.

Um 128. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um rétt ráðherra til aðgangs að upplýsingum og er ákvæðið efnislega samhljóða 113. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Ákvæðið er forsenda fyrir eftirliti ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaganna að öðru leyti og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 129. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 114. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Þó þykir rétt að árétta tilgang ákvæðisins og gildissvið. Upphaflegur tilgangur ákvæðisins var að kveða skýrt á um heimild ráðherra til að ógilda ákvarðanir sveitarfélaga í málum sem hann tók upp samkvæmt gildandi 112. gr. Slík heimild var þegar talin fyrir hendi í kærumálum en þörf var á að lögfesta hana fyrir frumkvæðismál. Þá var gert ráð fyrir að um „ógildingu“ ákvarðana sveitarfélaga og um það hvenær ákvarðanir eru „ógildanlegar“ gildi almennar óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar, sem fyrst og fremst hafa hér á landi mótast fyrir tilstuðlan dómstóla. Ráðherra ber þannig að leggja til þann sama mælikvarða við mat á því hvort ákvörðun er „ógildanleg“ og dómstóll myndi gera ef sambærilegt mál væri þar til meðferðar.

Það ber þó að athuga að ógildingarheimild ráðherra gildir ekki eingöngu um stjórnvaldsákvarðanir, þ.e. ákvarðanir sem varða rétt og skyldur manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, heldur nær hún einnig til annarra ákvarðana sveitarfélaga. Mikilvægt er því að árétta að ráðherra ber að beita sömu mælikvörðum við mat á því hvort slíkar ákvarðanir eru ógildanlegar og eiga við um stjórnvaldsákvarðanir. Þarf því í slíkum tilvikum að horfa til þeirra óskráðu reglna stjórnsýsluréttar sem gilda um ógildingu stjórnvaldsákvarðana og leggja heildstætt mat á fjölmarga þætti. Þeir þættir eru m.a. hversu alvarlegur annmarki er á ákvörðuninni, hvort hin ólögmeta ákvörðun hefur þegar verið komið til framkvæmda eða hvort réttur hafi myndast á grundvelli hennar. Þá þarf að horfa til hagsmuna þess aðila sem krefst ógildingar og hvort almannahagsmunir, svo sem traust á stjórnsýslunni, krefjist ógildingar.

Benda skal á að ýmis sérsjónarmið kunna að eiga við um sveitarfélög. Sveitarfélög njóta stjórnarskrárvarinnar sjálfstjórnar og ógilding ákvörðunar sveitarstjórnar er verulegt inngríp í sjálfstjórn sveitarfélags. Taka þarf mið af því við mat á t.d. hversu alvarlegur annmarki er á ákvörðuninni. Þá þarf að hafa í huga að afleiðingar ógildingar geta haft veruleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, sérstaklega þau minni. Því þarf að vega fjárhagslegt tjón fyrir sveitarfélag og íbúa þess á móti hagsmunum þess sem krefst ógildingar. Röskun á ákvörðunum sveitarfélaga getur því mögulega verið meiri en þegar um er að ræða ákvarðanir ríkisstofnana sem taka þarf mið af. Þá þarf að huga að því að sveitarstjórn er kosin með lýðræðislegri kosningu. Margar ákvarðanir sveitarfélaga byggjast því ekki aðeins á lagalegum forsendum heldur einnig pólitísku mati, málamiðlunum og stefnumörkum og gæta þarf varúðar við að endurskoða pólitískt mat sveitarfélaga. Hins vegar verður ávallt að vega sjónarmið um sjálfstjórn og sérstöðu sveitarfélaga gegn þeirri grundvallarreglu að þau eru hluti af framkvæmdarvaldinu og eru bundin af lögum. Það er enda á ábyrgð ráðherra, í krafti eftirlitshlutverks síns, að tryggja að stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við lög.

Í 2. mgr. segir að þegar sérstakar ástæður mæli með því geti ráðherra ákveðið að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarfélag hefur tekið meðan það hefur mál til meðferðar. Skal þá taka ákvörðun um frestun svo fljótt sem við verður komið. Meginreglan er að öðru leyti sú að stjórnsýslukæra eða ákvörðun ráðherra um að taka ákvörðun sveitarfélags til meðferðar frestar ekki réttaráhrifum hennar. Sambærilegar heimildir til frestunar á réttaráhrifum er að finna í íslenskum lögum hvað varðar einstakar ákvarðanir, sbr. t.d. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Ákvæðið verður ekki túlkað svo rúmt að í því felist heimild til frestunar á réttaráhrifum þegar gerðra samninga.

Um 130. gr.

Ákvæðið á sér hliðstæðu í 115. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Í því er sérstaklega mælt fyrir um heimild ráðherra til að fella úr gildi samninga og samþykktir sem ekki eru í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Í ljósi markmiða frumvarpsins um að fella brott staðfestingarhlutverk ráðuneytisins vegna samþykktar um stjórn sveitarfélaga og samvinnusamninga er lögð til breyting á ákvæðinu, samanborið við 115. gr. gildandi laga. Breytingin felur í sér að ráðherra eru veittar skýrar heimildir til að leggja fyrir sveitarfélög að bæta úr ágöllum samþykktar um stjórn sveitarfélags skv. 10. gr. Auk þess er ráðherra veitt heimild til að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykktum um stjórn sveitarfélaga og einnig einstök ákvæði samninga sveitarfélaga um samvinnu og jafnframt slíka samninga í heild sinni, þ.m.t. samþykktir byggðasamlaga. Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að það falli ekki undir ráðherra að hafa eftirlit með samningum sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er falið að staðfesta, þá tekur hið almenna eftirlit ráðherra við þegar sértæku eftirliti annarra stjórnvalda sleppir. Í því felst að ef stjórnvald sem falið er staðfestingarhlutverk með samningum sveitarfélaga um samvinnu hefur beitt öllum sínum heimildum til að tryggja að samningur sveitarfélaga sé í samræmi við lög án árangurs, getur ráðherra beitt þeim heimildum sem fjallað er um í ákvæðinu. Mikilvægt er þó að viðkomandi stjórnvald og ráðherra hafi um það samráð.

Í 2. mgr. er ráðherra veitt heimild til að fella úr gildi samninga sem fela í sér ákvarðanir um fjárhagsleg málefni sveitarfélags eða hafa áhrif á fjárhag þess og ekki samrýmast ófrávíkjanlegum ákvæðum frumvarpsins. Ákvæðið er nauðsynlegt til þess að skjóta styrkari stöðum undir þær mikilvægu reglur sem í frumvarpinu felast, annars vegar um samvinnu sveitarfélaga og hins vegar um fjármál.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvæðið eigi þó ekki við ef samningur telst marklaus gagnvart sveitarfélagi vegna veigamikils ágalla á gerð hans. Af dómaframkvæmd leiðir að í ákveðnum tilvikum getur það átt við ef viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar hefur ekki verið aflað til gerðar gernings, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands nr. 454/1996.

Í 4. mgr. sem er nýmæli er kveðið á um að ákvörðun ráðherra um fella úr gildi einstök ákvæði samþykktar eða einstök ákvæði samnings eða samninginn í heild skv. a- og b-lið 1. mgr. 130. gr., skuli birt í Stjórnartíðindum. Þetta er lagt til þar sem samþykktir um stjórn sveitarfélaga og samningar um samvinna sveitarfélaga eru birt í Stjórnartíðindum og því eðlilegt að niðurfellingar á ákvæðum þeirra séu birtar á sama stað. Það á þó ekki við um samninga sveitarfélaga um samvinnu sem ekki fela í sér framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt og skyldur manna, sbr. 92. gr. gildandi laga og 100. gr. frumvarpsins, þar sem slíkir samningar eru ekki birtir í Stjórnartíðindum.

Um 131. gr.

Í ákvæðinu, sem á sér hliðstæðu í 116. gr. gildandi laga, felst að ef skilyrði eru fyrir hendi er ráðherra heimilt að leggja dagsektir á einstök sveitarfélög eða stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Skilyrði er að um sé að ræða vanrækslu sveitarfélags á lögbundinni skyldu, svo sem um að skila upplýsingum eða að fylgja ákvörðunum sem ráðherra hefur tekið samkvæmt lögunum, verði frumvarpið að lögum. Gerðar eru ýmsar breytingar á ákvæðinu samanborið við 116. gr. gildandi laga. Breytingum á 1. mgr. er ætlað að skýra þá málsmæðferð sem ráðherra þarf að fylgja áður en gripið er til þeirra þvingunarúrræða sem ákvæðið heimilar. Gert er ráð fyrir að fyrirmæli ráðherra verði ávallt undanfari áminningar og ákvörðunar um dagsektir eða stöðvunar greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga nema um sé að ræða vanrækslu vegna skila á gögnum.

Dæmi eru um að ráðherra berist erindi þar sem þess er krafist að sveitarfélag sæti dagsektum fyrir að vanrækja að framfylgja úrskurði eða tilmælum ráðherra eða annarra stjórnvalda. Í þeim tilvikum hefur ráðherra talið eðlilegt að afla fyrst sjónarmiða sveitarfélagsins áður en metið er hvort tilefni er til að beita slíkum úrræðum.

Með því að lögfesta það skilyrði að fyrirmæli skv. 3. tölul. 2. mgr. 127. gr. séu ávallt undanfari þvingunarúrræða skv. 131. gr. er þessi málsmeðferð fest í sess. Þetta skapar skýran farveg fyrir mál sem varða dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og tryggir um leið að sjónarmið sveitarfélagsins liggi ávallt fyrir áður en til íþyngjandi aðgerða kemur. Auk þess veitir það sveitarfélagi skýra heimild til að bera fyrirmæli ráðherra sem mæla fyrir um dagsektir undir dómstóla, sbr. 132. gr. Ekki er þó talið nauðsynlegt að fyrirmæli séu undanfari dagsekta þegar vanræksla varðar eingöngu skil á gögnum þótt áfram sé gert ráð fyrir því að ráðherra beini áskorun til sveitarfélagsins um skil upplýsinganna og veiti því færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ákvörðun um dagsektir er tekin.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um nýtt þvingunarúrræði sem ætlað er að tryggja að sveitarfélög sinni lögbundnum skyldum sínum. Felur úrræðið í sér heimild fyrir ráðherra til að leggja stjórnvaldssekt á sveitarfélag að undangenginni formlegri umfjöllun skv. 127. gr. Rétt er að áréttu að heimild þessi nær ekki til mála sem rekin eru skv. 124. gr. og getur ráðherra því ekki beitt henni í úrskurðum sínum samkvæmt því ákvæði.

Gildissvið ákvæðisins er hið sama og almennt eftirlitssvið ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga skv. 122. gr. Fyrirséð er að helst kunni að reyna á mörk heimilda ráðherra til að leggja á stjórnvaldssekt í þeim tilvikum þar sem almennu eftirliti ráðherra lýkur en sérstakt eftirlit annarra stjórnvalda tekur við. Þetta þýðir að ráðherra getur hafið mál á grundvelli 127. gr. jafnvel þótt annað stjórnvald hafi áður fjallað um málið og lokið því, t.d. með óbindandi áliti, tilmælum eða formlegum úrskurði. Sama á við þótt ráðherra sjálfur hafi áður lokið málinu með úrskurði í kærumáli skv. 124. gr.

Áréttuð er því að í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ráðherra geti lokið máli með stjórnvaldssekt, að undangenginni þeirri málsmeðferð sem rakin er í 127. gr. og að gættum þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í töluliðum 2. mgr. 131. gr. Það kann fyrst og fremst að eiga við ef máli lauk með þeirri niðurstöðu stjórnvaldsins að stjórnsýsla sveitarfélags hafi verið ólögmæt en ekki hafi verið til staðar skilyrði til að ógilda ákvörðun auk þess sem önnur úrræði kaflans væru ekki talin líkleg til árangurs.

Jafnframt er áréttuð að ráðherra getur eingöngu beitt stjórnvaldssektum þegar annað stjórnvald hefur fjallað um málið, að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. og að undangenginni málsmeðferð skv. 127. gr.

Heimildin í 2. mgr. kann einkum að reynast mikilvæg þegar annað stjórnvald hefur komist að þeirri niðurstöðu að stjórnsýsla sveitarfélags hafi verið ólögmæt og vanræksla sveitarfélags að fylgja lögum hafi verið mjög alvarleg, en skilyrði til ógildingar hafi ekki verið fyrir hendi. Ef önnur og vægari úrræði þykja þá ólíkleg til árangurs getur ráðherra gripið til stjórnvaldssekta.

Hér verður fjallað nánar um þau skilyrði sem mælt er fyrir um í töluliðum 2. mgr. og þurfa öll að vera uppfyllt til að ráðherra sé heimilt að leggja á stjórnvaldssekt. Eins og afmörkun skilyrðanna ber með sér er stjórnvaldssektum ætlað að vera þvingunarúrræði sem einungis er beitt í undantekningartilvikum.

Fyrsta skilyrðið, sem fram kemur í 1. tölul. 2. mgr., felur í sér að stjórnvaldssekt verði ekki beitt ef unnt er að ógilda hina ólögmætu ákvörðun sveitarfélags. Byggist þetta á því sjónarmiði að ógilding sé vægari úrræði til að leiðrétta vanrækslu sveitarfélags meðan stjórnvaldssekt er undantekningarúrræði. Upp geta komið aðstæður þar sem leggja þarf mat á hvort skilyrðið er

uppfyllt. Hér má sérstaklega nefna þegar eftirlitsstjórnvald ógildir ákvörðun sveitarfélags en sveitarfélagið vanrækir að fara eftir úrskurðinum. Gert er ráð fyrir því að þá verði hægt að líta svo á að um nýtt mál sé að ræða og við slíkar aðstæður verður að telja að skilyrði 1. tölul. 2. mgr. sé almennt talið uppfyllt.

Samkvæmt öðru skilyrðinu sem fram kemur í 2. tölul. 2. mgr. má aðeins beita stjórnvaldssekt ef vægari úrræði, einkum þau sem greinir í 1. mgr. 131. gr., hafa reynst árangurslaus eða eru augljóslega ófullnægjandi. Slíkt getur t.d. átt við ef vanræksla sveitarfélags er tilfallandi og því er ákvörðun um dagsektir ekki tæk.

Skilyrðið sem mælt er fyrir um í 3. tölul. 2. mgr. snýr að því að um þarf að vera að ræða mjög alvarlega eða ítrekaða vanrækslu af hálfu sveitarfélags til að tilgreina komi að beita stjórnvaldssekt. Við mat á því hvað telst mjög alvarleg vanræksla er gert ráð fyrir að horft verði til strangari mælikvarða en beitt er við mat á ógildingu ákvarðana samkvæmt óskráðum reglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar. Þannig er ekki nægilegt eitt og sér að sveitarfélag hafi í einstaka tilviki ekki gætt að reglu sem tryggir lýðræðislega meðferð mála, svo sem mistök við fundarboðun. Nauðsynlegt er að fram fari heildarmat á hinni ólögmætu ákvörðun sveitarfélags, svo sem hvort um ásetning hafi verið að ræða um að svipta kjörinn fulltrúa lýðræðislegum rétti sínum eða hvort um hafi verið að ræða fjárhagslegar ráðstafanir þar sem ekki var fylgt hæfisreglum frumvarpsins þrátt fyrir augljós hagsmunatengsl. Skilyrðið getur þó einnig verið uppfyllt ef um ítrekaða vanrækslu er að ræða. Það á einkum við ef sveitarfélag hefur áður fengið álit eða leiðbeiningar frá stjórnvöldum en vanrækir ítrekað að fylgja þeim. Við beitingu ákvæðisins ber ávallt að gera heildstætt mat þar sem markmiðið um að tryggja lögmæti í stjórnsýslu sveitarfélaga er vegið á móti þeirri kröfu að heimildinni sé einungis beitt í undantekningartilvikum og sem síðasta úrræði.

3. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Breytingar á gildandi 3. og 4. mgr. 116. gr., sem verða 4. og 5. mgr., fela í sér að reglur ákvæðisins um lágmarks- og hámarksfjárhæð dagsekta og innheimtu þeirra skuli einnig eiga við um stjórnvaldssektir. Í gildi er reglugerð um fjárhæð dagsekta vegna vanrækslu sveitarfélaga, nr. 706/2018, og er þar mælt fyrir um að dagsektir skulu nema að lágmarki 25.000 kr. og að hámarki 300.000 kr. Ástæða þess að fjárhæðir eru ekki tilgreindar vegna dagsekta í ákvæðinu var sú að ákvæði sem fela í sér tilgreiningu einstakra fjárhæða geta úrelst á stuttum tíma og hægara er um vik að breyta reglugerð í þessu sambandi en lögum.

Í 4. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera aðför til fullnustu sekta án undangengins dóms. Dagsektir og stjórnvaldssektir samkvæmt þessu ákvæði fela í sér annars vegar þvingunarúrræði og hins vegar refsingu. Þeim er þó ekki ætlað að vera sérstök tekjuöflunarleið fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Því á við hin almenna regla að óinnheimtar dagsektir falla niður þegar skyldu er fullnægt, þá skal jafnframt fresta innheimtu dagsekta og stjórnvaldssekta ef það málefni sem um ræðir er borið undir dómstóla. Til þess að tryggja betur virkni reglunnar er því lögð sú skylda á ráðherra að hann skuli innheimta dagsektir eigi sjaldnar en á tveggja mánaða fresti. Eftir að dagsektir hafa verið innheimtar verða þær ekki felldar niður.

Um stjórnvaldssektir kunna að eiga við önnur sjónarmið þar sem slíkar sektir falla ekki niður. Er því lagt til sérstakt hámark stjórnvaldssekta í ákvæðinu en mælt er þó fyrir um að fjárhæðin skuli ráðast af alvarleika vanrækslu og fjölda íbúa sveitarfélags. Mikilvægt er að hafa í huga við mat á fjárhæð stjórnvaldssektar að sektinni er fyrst og fremst ætlað að vera yfirlýsing ráðherra um alvarlega vanrækslu sveitarfélags. Rökréttast væri að beina stjórnvaldssektum að þeim kjörnu fulltrúum sem bera ábyrgð á vanrækslunni en sú leið ekki farin til að

draga ekki úr áhuga fólks á sveitarstjórnarstörfum. Þess í stað er sektum beint að sveitarfélaginu sjálfu. Því er grundvallaratriði að fjárhæð sektarinnar muni ekki hafa áhrif á grunnþjónustu íbúa sveitarfélagsins og er tillagan að hámarksfjárhæð slíkra sekta miðuð við það.

Í 6. mgr., sem er nýmæli, er mælt fyrir um heimild ráðherra að skuldajafna stjórnvalds- og dagsektum með samsvarandi fjárhæð af almennum jöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem veitt er á grundvelli laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 56/2025. Í 6. gr. laganna er sveitarfélögum veitt almenn jöfnunarframlög til að jafna mismunandi útgjaldaþarfir og tekjumöguleika sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að ráðherra geti haldið eftir slíkum framlögum til greiðslu dag- og stjórnvaldssekta.

Um 132. gr.

Í ákvæðinu, sem er samhljóða gildandi 117. gr. sveitarstjórnarlaga, felst árétting þeirrar almennu reglu, sem m.a. leiðir af sjálfstæðri stöðu sveitarfélaganna skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar, þar á meðal sjálfstæðs fjárfjárvalds, að þau njóta aðildarhæfis fyrir dómstólum og geta höfðað mál til ógildingar á ákvörðunum stjórnvalda ríkisins sem þau hafa lögvarða hagsmuni af að fá þar úrlausn um eftir ákvæðum réttarfarslaga. Jafnframt felst í ákvæðinu að ef almenningar reglur réttarfars leiða til þess að ráðherra verður ekki stefnt, þrátt fyrir að það sé ákvörðun ráðherra sem stefnandi ekki vill una, þá skal stefna ráðherra til réttargæslu þannig að tryggt sé að þau sjónarmið sem á var byggt við töku ákvörðunar í viðkomandi máli verði upplýst undir meðferð málsins fyrir dómstólum.

Um 133. gr.

Í ákvæðinu, sem er samhljóða gildandi 118. gr. sveitarstjórnarlaga, er mælt fyrir um rétt ráðherra til að höfða viðurkenningarmál vegna álitamála sem kunna að rísa um lögmæti einstakra ákvarðana og athafna sveitarfélaga, eða annarra sem eftirlit ráðherra beinist að skv. 122. gr. Tilgangurinn er sá að tryggja möguleika ráðherra til að fá skorið úr um lögmæti athafna sveitarfélags fyrir dómstóli, t.d. í þeim tilvikum þegar aðrir hafa ekki þá sérstöku hagsmuni af úrlausn máls að geta lagt það fyrir dómstóla og ráðherra telur þá leið farsælli en að þvinga niðurstöðu fram t.d. með dagsektum. Tilgangurinn að baki ákvæðinu er því fyrst og fremst sá að tryggja ráðherra verkfæri til að sinna hlutverki sínu sem gæslumaður almanna-hagsmuna og ætti almennt mjög sjaldan að koma til þess að heimildinni yrði beitt. Ef mál varðar fyrst og fremst einkaaðila og þeir telja ekki tilefni til að höfða mál vegna ákvörðunar sveitarfélags eða fylgja afstöðu sinni eftir með öðrum hætti ætti almennt ekki að vera tilefni fyrir ráðherra til að grípa til málshöfðunar samkvæmt þessu ákvæði.

Um XII. kafla.

Í kaflanum er safnað saman nokkrum mikilvægum ákvæðum sem lúta að heimildum sveitarfélaga til að sameinast. Sambærileg ákvæði er að finna í XII. kafla gildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Ákveðnar breytingar eru þó lagðar til á þeim reglum sem nú eru í gildi, fyrst og fremst í þeim tilgangi að tryggja enn frekar skýra niðurstöðu um það hvernig 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 134. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 119. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu 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 að sameiningu tveggja eða fleiri sveitarfélaga sem síðan verður e.t.v. ekki að raunveruleika.

Málsmeðferðin er í grófum dráttum sú að þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að kanna 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 tillöguna á tveimur fundum.

Kosning fer fram á sama tíma 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 hagræðingu, aukinni fagþekkingu og sjálfstæði sveitarfélagsins, styrkingu byggðar, vinnuálagi á sveitarstjórnarfulltrúa eða einfaldlega byggst á tilteknum pólitískum skoðunum sem ekki hafa neitt með nefnd atriði að gera.

Með lögum nr. 62/2023 voru gerðar þær breytingar á gildandi ákvæði að framkvæmd sameiningakosninga fer samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og reglum settum á grundvelli þeirra um íbúakosningar sveitarfélaga í stað þess að fylgja meginreglum kosningalaga. Þegar hafa nokkrar sameiningarviðræður verið leiddar til lykta með þessu fyrirkomulagi og hefur reynslan af þeirri framkvæmd verið góð.

Meginástæðan fyrir þessari tilhögun er sú að málsmeðferð samkvæmt kosningalögum er mjög þung í framkvæmd og hefur í för með sér verulegan kostnað. Þar sem sameiningarkosningar snúast fyrst og fremst um innra skipulag stjórnsýslueininga, og varða oft fámenn samfélög, þykir ekki forsvaranlegt að leggja þann kostnaðarauka á sveitarfélögin sem fylgir meginreglum og kröfum kosningalaga.

Við endurskoðun þessa ákvæðis var þó sérstaklega tekið til skoðunar hvort ástæða væri til að hverfa aftur til fyrra fyrirkomulags. Horft var til þess að sameiningar sveitarfélaga hafa oft mikið tilfinningalegt gildi fyrir íbúa og er því algengt að framkvæmd slíkra kosninga sé kærð. Niðurstaðan varð hins vegar sú að hagsmunum íbúa er talið betur borgið með því að halda í einfaldara og hagkvæmara kerfi íbúakosninga.

Til þess að tryggja áframhaldandi traust á sameiningarkosningum, þrátt fyrir einfaldari og hagkvæmari framkvæmd en kosningalög mæla fyrir um, er nauðsynlegt að byggja áfram á skýrri og vandaðri umgjörð um íbúakosningar sveitarfélaga. Lögð er því áhersla á að ráðherra hugi áfram að þróun reglna um íbúakosningar sveitarfélaga sem honum er skylt að setja skv. 144. gr. frumvarpsins.

Rétt er að geta þess að gerðar eru orðalagsbreytingar á ákvæðinu, samanborið við 119. gr. gildandi laga, til að skerpa á því að sameiningarkosningar sveitarfélaga fara fram á ákveðnu tímabili á grundvelli 144. gr. frumvarpsins en ekki er um að ræða breytingar á gildandi rétti. Jafnframt er lagt til að ráðherra geti sett reglugerð þar sem mælt er fyrir um nánari reglur um framkvæmd sameininga sveitarfélaga.

Um 135. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 120. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga en lagt er til að 123. gr. gildandi laga verði færð í 3. mgr. Hér kemur fram sú meginregla að sveitarfélag verður ekki

sameinað öðru nema fleiri af þeim sem taka þátt í kosningunni séu samþykkir sameiningunni 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 ákvæðið gerir ráð fyrir að atkvæðagreiðsla fari fram í hverju sveitarfélagi fyrir sig ber hér að miða við að slíkur meiri hluti þurfi að nást í hverju sveitarfélagi til þess að það sveitarfélag verði sameinað öðru.

Í 2. mgr. er ákvæði sem opnar á það að þrátt fyrir að ekki hafi öll sveitarfélög sem tóku þátt í atkvæðagreiðslu samþykkt hana þá sé sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki meiri hluta kjósenda heimilt að ákveða að sameinast engu að síður.

Ákvæði 3. mgr. er samhljóða 123. gr. gildandi laga og þarfnast ekki skýringar.

Um 136. gr.

Ákvæðið er samhljóða 121. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Tilgangur þess er 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 137. gr.

Ákvæðið á sér hliðstæðu í 122. gr. gildandi laga en í ákvæðinu er mælt fyrir um sérstaka undirbúningsstjórn. Þegar kosningu um sameiningu er lokið er jafnframt lokið að fullu hlutverki sameiningarnefndar. Þá skulu viðkomandi sveitarstjórnir kjósa sérstaka stjórn sem fær 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, svo sem 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 ákvæðinu að stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags skuli semja drög að samþykkt um stjórn og fundarsköp hins nýja sveitarfélags.

Með breytingu á ákvæðinu, samanborið við 2. mgr. 122. gr. gildandi laga, er skerpt á ábyrgð og verkefnum undirbúningsstjórnar við sameiningu sveitarfélaga. Í frumvarpinu er kveðið skýrar á um að undirbúningsstjórn beri ábyrgð á að leggja grunninn að nýju sveitarfélagi svo starfsemi þess geti hafist hnökralaust. Þá er kveðið á um verkefni undirbúningsstjórnarinnar í 1.–7. tölul. til að auka skýrleika ákvæðisins.

Verkefni undirbúningsstjórnarinnar felast fyrst í því að taka þær lágmarksákvarðanir sem nauðsynlegar eru til að ráðherra geti staðfest sameininguna, sbr. 1.–4. tölul. ákvæðisins. Samhliða því hefur hún það hlutverk að undirbúa stofnun hins nýja sveitarfélags, m.a. með því að yfirfara gildandi samþykktir og semja drög að nýrri samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Meginbreytingin frá fyrra fyrirkomulagi felst í því að undirbúningsstjórn semur nú aðeins drög að nýrri samþykkt en setur hana ekki. Það kemur því í hlut nýrrar sveitarstjórnar að taka endanlega afstöðu til samþykktarinnar. Rökin að baki breytingunni eru þau að lýðræðislega kjörin sveitarstjórn er ekki bundin af ákvörðunum undirbúningsstjórnar um heiti eða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Því þykir óþarfi að setja nýja samþykkt eða ákveða heiti sem ný sveitarstjórn gæti fellt úr gildi strax á sínum fyrsta fundi. Gert er ráð fyrir að formlegt heiti hins sameinaða sveitarfélags við fyrstu sveitarstjórnarkosningar þess verði: Sameinað sveitarfélag [og svo heiti þeirra sveitarfélaga sem sameinast]. Nokkrar undantekningar eru þó gerðar,

til að mynda er undirbúningsstjórn veitt vald til að ákveða fjölda fulltrúa í hinni nýju sveitarstjórn, enda er sú ákvörðun forsenda fyrir framkvæmd kosninga. Auk þess er undirbúningsstjórn veitt vald til að ákveða að í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fari með málefni fyrir hluta sveitarfélags, hlutverk þeirra, skipan og valdheimildir.

Stjórn um undirbúning 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 hefja vinnu við endurskoðun þeirra og samræmingu.

Um 138. og 139. gr.

Ákvæði 138. gr. á sér hliðstæðu í 124. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga en breytingar á ákvæðinu eru til samræmis við breytingar á 2. mgr. 122. gr. gildandi laga, sbr. 137. gr. frumvarpsins, þar sem m.a. er fallið frá því að undirbúningsstjórn taki ákvörðun um samþykkt um stjórn hins nýja sveitarfélags. Þá er ákvæðið einnig til samræmis við þær breytingar sem mælt er fyrir um í 140. gr. sem gerir ráð fyrir að það verði í höndum nýrrar sveitarstjórnar að ákveða heiti á hið nýja sveitarfélag. Ákvæðið mælir fyrir um staðfestingu og birtingu ákvörðunar um sameiningu sveitarfélaga sem ákvæðið hefur verið að sameina samkvæmt þeim reglum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Í grundvallaratriðum er það svo að eftir að ráðherra hefur ákveðið að staðfesta sameiningu skal hann gefa út staðfestingu í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greint frá hvaða sveitarfélög hafa verið sameinuð, tölu sveitarstjórnarfulltrúa, hvaða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins gildir þar til ný sveitarstjórn hefur sett því samþykkt skv. 1. tölul. 2. mgr. 137. gr., hvort í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélags ef við á skv. 3. tölul. 2. mgr. 137. gr. og með hvaða hætti sameining öðlast gildi skv. 139. gr. Í þessu síðasta felst að í auglýsingu í B-deild þarf að tilgreina hvor leiðin af þeim tveimur sem tilgreind er í 1. mgr. 139. gr. skuli notuð en 139. gr. er samhljóða 125. gr. gildandi laga. Annars vegar er þar mælt fyrir um að kosið skuli 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 ráðherra ákveður.

Um 140. gr.

Ákvæðið er að mestu leyti samhljóða 126. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og mælir fyrir um það hvernig skuli fara með gildistöku annarra reglna og samþykktu en þeirra sem lúta að stjórn og fundarsköpum. Skv. 1. mgr. skal ný sveitarstjórn svo fljótt sem við verður komið taka til umræðu og setja nýjar samþykktir, reglur og gjaldskrár fyrir hið nýja sveitarfélag. Gildandi sveitarstjórnarlög kveða ekki skýrt á um hvernig heiti á nýtt sveitarfélag skuli ákveðið og er því lögð til sú breyting á ákvæðinu, samanborið við 126. gr. gildandi laga, að áréttað er að sú ákvörðun sé í höndum sveitarstjórnar hins nýja sveitarfélags.

Mikilvægt er að sveitarstjórn taki þessar ákvarðanir því almennt verður að ganga út frá því að þótt heimilt sé að hafa mismunandi reglur, svo sem 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 undirbúið 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 málefnaleg 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, svo sem 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 skattprósentu.

Um 141. gr.

Ákvæðið er að mestu samhljóða 127. gr. gildandi laga og fjallar um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga nema að því leyti að síðasti málslíður ákvæðisins sem mælir fyrir um að slíka aðstoð megi veita í allt að sjö ár eftir sameiningu, er ekki tekinn upp í frumvarp til nýrra heildarlaga. Fjallað er um sameiningarstyrki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 56/2025, þ.m.t. að heimilt sé að veita slíka styrki í sjö ár. Ekki er því talið tilefni til að fjalla um þessa reglu á tveimur stöðum í lagasafninu.

Um XIII. kafla.

Ákvæði þessa kafla fjalla um samskipti ríkis og sveitarfélaga en um er að ræða mikilvægan þátt í stjórnsýslukerfinu og starfsemi hins opinbera.

Um 142. gr.

Með ákvæði þessu, sem er samhljóða 128. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, er leitast við að setja ramma um formlegt samstarf og samráð ríkis og sveitarfélaga um mikilvæg stjórnarmálefni. Í ákvæðinu er mælt fyrir um það til hvaða þátta samstarfið skal ná, sbr. 1. mgr. Mælt er fyrir um ákveðinn grundvöll að samráði um efnahagsmál sem er þjóðhags- og landshlutaspa. Svo felur ákvæðið í sér lýsingu á yfirumsjón með því samstarfi sem ákvæðið gerir ráð fyrir, sbr. 3. mgr., en slíkt samstarf hefur gengið undir heitinu Jónsmessunefnd. Nefndin er skipuð a.m.k. tveimur fulltrúum ríkisins og þremur fulltrúum sveitarfélaga og fundar að jafnaði einu sinni í mánuði yfir vetrartímann. Efnt er til aukafunda þegar sérstakt tilefni þykir til. Undir nefndina heyra þrjár fastanefndir. Því til viðbótar hefur nefndin skipað tímabundna starfs- og vinnuhópa til að leysa úr afmörkuðum verkefnum.

Vekja ber sérstaka athygli á ákvæði um að aðilar samstarfsins skuli vinna að gerð þjóðhags- og landshlutaspar sem sveitarfélögum er skylt að leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlana.

Um 143. gr.

Ákvæðið á sér hliðstæðu í 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. 1. mgr. er efnislega óbreytt frá 1. mgr. 129. gr. gildandi laga að því frátöldu að gerð er tillaga um skýrara orðalag. Með mati á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa er einnig vísað til frummats á áhrifum áforma um lagasetningu, sbr. verkferla samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna. Mikilvægt er að árétta að viðkomandi

ráðherra ber skylda til að tryggja að fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög fari ávallt fram, en kveðið er á um afleiðingar þess að fjárhagslegt áhrifamat sé ekki unnið í 6. mgr.

Efni 2. mgr. er nýmæli og felur í sér leiðbeiningar um hvað fjárhagslegt áhrifamat felur í sér og skyldu ríkisins til að gera grein fyrir fjármögnun verkefna. Ákvæðið á sér nokkra hliðstæðu í 66. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem kveðið er á um að við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skuli markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram. Sá munur er þó á ákvæðunum að áhrifamat samkvæmt þessu ákvæði snýr fyrst og fremst að fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar á sveitarfélög.

Efni 3. mgr. er sambærilegt gildandi 2. mgr. 129. gr. laganna, þó með þeirri breytingu að hér er lagt til að kveðið verði skýrar á um að veita eigi Sambandi íslenskra sveitarfélaga hæfilegan frest til umsagnar um fjárhagslegt áhrifamat viðkomandi ráðherra. Er breytingunni ætlað að leggja aukna áherslu á að Sambandinu verði gefinn viðunandi tími til að yfirfara áhrifamatið.

Efni 4. mgr. er sambærilegt gildandi 3. mgr. 129. gr. laganna og kveður á um að mat á áhrifum og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skuli liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áður en stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar. Í ákvæðinu er ekki sérstaklega tekin afstaða til þess hvernig áhrifamat og umsögn sambandsins fylgi stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu og getur það því t.d. verið þannig að þau fylgi með sem fylgiskjöl en auk þess er ekkert því til fyrirstöðu að gera ítarlega grein fyrir niðurstöðu áhrifamatsins og efnislegri samantekt á afstöðu Sambandsins í greinargerð frumvarps eða þingsályktunartillögu. Athuga ber að vikið er að einhverju leyti frá tillögum starfshóps, sem getið er um í 1. kafla, um að í þessu ákvæði verði jafnframt mælt fyrir að viðkomandi ráðherra beri að bregðast við breytingum á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps eða þingsályktunartillögu meðan á þinglegri meðferð stendur með því að leggja mat á áhrif þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Horft var til þess að nú þegar hvílir sú skylda á þingnefndum Alþingis, sem leggja til breytingartillögur við frumvörp, að gera mat á þeim fjárhagslegu áhrifum sem breytingartillögurnar hafa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Í 5. mgr. er lögð til töluverð breyting frá gildandi 4. mgr. 129. gr. laganna um úrlausn ágreinings ríkis og sveitarfélaga. Í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif stjórnarfrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla er ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. laganna, sbr. 3. mgr. 142. gr. frumvarpsins. Ekki er nægilegt að umsögn nefndarinnar fylgi með stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstakt fylgiskjal eins og á við um umsögn sambandsins skv. 4. mgr. heldur skal umsögn nefndarinnar ávallt reifuð í greinargerð með frumvarpinu eða tillögunni. Með hliðsjón af því gæti nefndin skipað tímabundnar nefndir til að leggja mat á ágreining fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagslegum áhrifum. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherra upplýsi Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar þegar um stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir er að ræða. Þá er rétt nefna að orðalagið „ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum“ ber að túlka í víðum skilningi og getur ágreiningur m.a. snúist um þjónustukröfur sem stjórnarfrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvörðun felur í sér eða útreikning kostnaðaráhrifa slíkra krafna. Er það sérstaklega í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga að láta skýrt í ljós að ágreiningur sé fyrir hendi um fjárhagslegt kostnaðarmat til að sá ferill sem hér er lýst verði virkjaður.

Efni 6. mgr. er nýmæli en þar er mælt fyrir um afleiðingar þess að ekki hafi verið unnið mat á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana sem hafa engu að síður fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög. Hefur slíkur annmarki ekki áhrif á gildi laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana og því ber sveitarfélagi að sinna því verkefni sem því er falið þrátt fyrir að fjárhagslegt áhrifamat hafi ekki farið fram. Aftur á móti ber viðkomandi ráðherra að grípa til viðeigandi ráðstafana sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Til að Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geti farið fram á að viðkomandi ráðherra grípi strax til viðeigandi ráðstafana þarf að liggja fyrir að ekkert fjárhagslegt áhrifamat hafi verið unnið. Í því felst að ráðherra ber ekki að grípa til viðeigandi ráðstafana á þessum grundvelli ef hægt er að sýna fram á að áhrifamat hafi verið unnið og lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga með sérstöku erindi. Í þessu samhengi þarf að gera greinarmun á því hvort fjárhagslegt mat hafi verið ófullnægjandi að mati sveitarfélaga eða hvort fjárhagslegt mat hafi verið unnið yfirhöfuð.

Hafi fjárhagslegt mat ekki verið unnið er jafnframt skilyrði fyrir því að ráðherra beri að grípa til viðeigandi ráðstafana að ljóst sé að lagasetning, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumótandi ákvörðun hafi haft eða muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Til að það teljist liggja ljóst fyrir í skilningi ákvæðisins þarf að vera hægt að sýna skýrt fram á að sveitarfélög hafi orðið fyrir eða muni verða fyrir greinilegum fjárhagslegum áhrifum. Óveruleg fjárhagsleg áhrif falla því ekki hér undir. Sem dæmi má nefna að ef auknar kröfur eru gerðar til sveitarfélaga vegna verkefna sem þegar falla undir þau, svo sem við gerð fjármálaáætlana eða stefnumótunar, án þess að sýnt verði fram á að kröfurnar feli í sér aukið starfsmannahald fyrir sveitarfélög, verður ekki séð að sveitarfélög hafi orðið fyrir fjárhagslegum áhrifum í skilningi ákvæðisins. Hér er jafnframt rétt að árétt að 6. mgr. gildir um alla löggjöf sem hefur fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, en ekki einvörðungu stjórnarfrumvörp.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að viðkomandi ráðherra getur að sjálfsögðu ávallt gripið til viðeigandi ráðstafana telji hann tilefni til þrátt fyrir að þau skilyrði sem hér eru rakin séu ekki uppfyllt. Þá er rétt að árétt að þau úrræði sem hér er mælt fyrir um koma ekki í veg fyrir að ráðherra og sveitarfélög leiti annarra leiða til að leiða ágreining sinn um fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana ríkisins til lykta, svo sem með stofnun starfshópa til að vinna að endurmati á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar.

Um XIV. kafla.

Í þessum kafla er kveðið á um umgjörð og framkvæmd íbúakosninga sveitarfélaga. Ákvæðin taka til íbúakosninga sem fara fram með hefðbundnum hætti og þeirra sem haldnar eru rafrænt, en mikilvægt þykir að lagaumgjörðin sé sveigjanleg og aðlöguð mismunandi tæknilegum lausnum.

Samhliða heimildum til framkvæmdar íbúakosninga er í kaflanum að finna mikilvægar refsheimildir vegna brota á reglum um íbúakosningar. Er það gert í þeim tilgangi að tryggja að fyllsta traust ríki um niðurstöður þeirra meðal íbúa og stjórnvalda.

Um 144. gr.

Ákvæðið tekur mið af 133. gr. gildandi laga sem fjallar um framkvæmd íbúakosninga sveitarfélaga. Ákvæðið kom fyrst í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 83/2022 en var síðar breytt með lögum nr. 62/2023. Mikilvægt er að styrkja lagalegan grundvöll þeirra og auka þannig gagnsæi og traust á slíkum atkvæðagreiðslum. Brýnt er að umgjörð íbúakosninga sveitarfélaga sé eins skýr og vönduð og kostur er og því eru lagðar til ýmsar orðalagsbreytingar

á ákvæðinu, samanborið við gildandi 133. gr. Breytingarnar sem lagðar eru fram miða annars vegar að því að skýra betur og afmarka heimildir og skyldur sem lúta að framkvæmd slíkra kosninga og kærumála. Hins vegar er lagt til það nýmæli að sveitarfélögum verði heimilt í tilteknum kosningum að miða kosningarrétt við 16 ára aldur þar sem miðað verði við afmælisár kjósanda en ekki afmælisdag.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um hvaða íbúakosningar sveitarfélaga falla undir ákvæðið en kveðið er á um að það eigi við um allar kosningar sem haldnar eru á grundvelli laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, og sérstaklega er mælt fyrir um að framkvæma skuli viðkomandi kosningar á grundvelli 144. gr. Um er að ræða kosningar í nefndir fyrir hluta sveitarfélags, þ.m.t. heimastjórnir, skv. 43. og 44. gr., beinar kosningar í fulltrúaráð byggðasamlags skv. 106. gr. og íbúakosningar um einstök málefni sveitarfélaga skv. 120., 121. og 134. gr.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um þá meginreglu að atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skuli vera leynileg og atkvæðisréttur jafn en um er að ræða grundvallarskilyrði opinberra kosninga. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um með skýrum hætti að ráðherra sé heimilt að ákveða að í íbúakosningum sveitarfélaga sé kjósendum heimilt að greiða atkvæði með pósti og að ákveða að íbúakosning fari fram á tilteknu tímabili í stað þess að hún fari fram á kjördegi. Þó að leiða megí af 8. mgr. að ráðherra sé heimilt að kveða á um framangreint fyrirkomulag við íbúakosningar í reglugerð, þykir rétt að árétta það sérstaklega þar sem með umræddu fyrirkomulagi er víkið að einhverju leyti frá formfestu sem viðhöfð hefur verið við kosningaframkvæmd hér á landi.

Í 3. og 4. mgr. er lagt til að kveðið verði á um kosningarrétt við íbúakosningar sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum. Rétt er að taka fram að þau skilyrði fyrir kosningarrétti við íbúakosningar sem fram koma í 3. mgr. eru þau sömu og mælt er fyrir um í kosningalögum vegna kosningarréttar í sveitarstjórnarkosningum að undanskildum námsmönnum sem flytja lögheimili sitt til Norðurlanda á grundvelli 4. mgr. 9. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018.

Í 4. mgr. er tekið fram að sveitarstjórn sé heimilt að miða kosningaaldur við 16 ára á kosningaári og á það við allar íbúakosningar. Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að íbúakosningar standa yfir í lengri tíma, er miðað við upphafsdag kosninga þar sem fræðilega gæti kosning hafist í desember og lokið ári síðar. Er þá heimilt að ákveða að veita þeim kosningarrétt sem verða 16 ára á því ári sem lokadagur atkvæðagreiðslu fer fram einnig. Þá ber að athuga að í þessari heimild felst einnig að sveitarfélag getur ákveðið að miða kosningarrétt við 17 ára aldur eða afmælisdag kjósanda.

Í 5. mgr. kemur fram að við íbúakosningar sveitarfélaga um einstök málefni sem sveitarfélög hafa sjálf frumkvæði að og ekki eru bindandi, sbr. 120. gr. frumvarpsins, geta sveitarfélög ákveðið að kosningarréttur sé með öðrum hætti en mælt er fyrir um í 3. mgr. Er hér m.a. gert ráð fyrir að sveitarfélag geti ákveðið að kosningaaldur þeirra sem geta tekið þátt sé sérstaklega afmarkaður, t.d. við 60 ára aldur, og að erlendir ríkisborgarar, aðrir en þeir sem taldir eru upp í 3. mgr., hljóti kosningarrétt óháð búsetutíma. Eftir sem áður er heimilt að ákvarða að hluti íbúa sveitarfélagsins hafi kosningarrétt við tilteknar kosningar, sbr. 1. mgr. 120. gr. frumvarpsins.

Með 6. mgr. er kveðið á um að gerð kjörskrár fari eftir reglugerð ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. 8. mgr. Er hér átt við allar þær reglur sem gilda um kjörskrá, þ.m.t. auglýsing hennar, leiðrétting kjörskrár, aðgangur að kjörskrá og annað. Með því er ráðherra veitt færi á létta á þeim reglum sem gilda um kjörskrá og miða reglurnar sérstaklega að framkvæmd íbúakosninga. Í ákvæðinu er kveðið á um heimild Þjóðskrár til vinnslu persónuupplýsinga vegna kjörskrár og einnig að heimilt sé að kveða í reglugerð á um sérstaka kæruheimild vegna

leiðréttingar á kjörskrá ef við á. Þá er kveðið á um að ákvörðunum Þjóðskrár um kjörskrána sé heimilt að skjóta til ráðherra með kæru, en ráðherra skal kveða nánar um málsmeðferð slíkra mála í reglugerð um íbúakosningar.

Í 7. mgr. kemur fram að sveitarfélög skuli setja sér reglur um kosningar í nefnd fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 43. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir því að í reglugerð skv. 8. mgr. verði kveðið á um þær lágmarksreglur sem skulu gilda um slíkar kosningar, en sveitarfélögum er veitt mikið svigrúm við að ákveða hvernig kjósa skuli nefndarfulltrúa í slíka nefnd, svo með hlutfallskosningu, óbindandi kosningu eða hverjum þeim hætti sem sveitarfélag telur henta best. Er það því í höndum sveitarfélaga að ákveða hvernig það skuli gert með því að setja um það reglur í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða setja um það sérstakar reglur. Ef sú leið að setja sérstakar reglur um hverjir nái kjöri í er farin þurfa sveitarfélög að birta slíkar reglur í Stjórnartíðindum a.m.k. 30 dögum áður en atkvæðagreiðsla hefst. Þá er rétt að hafa í huga að skv. 106. gr. skulu aðildarsveitarfélög byggðasamlaga einnig setja sér reglur um kjör í fulltrúaráð byggðasamlaga ef þau ákveða að hafa beina kosningu í fulltrúaráð.

Í 8. mgr. er kveðið á um að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli setji reglugerð um þau lágmarksatriði sem skulu gilda um íbúakosningar sveitarfélaga. Í ljósi markmiða ákvæðisins er gert ráð fyrir að reglugerðin verði sett upp með þeim hætti að hún skýri þær reglur sem gilda eiga um íbúakosningar sveitarfélaga og minnki umfang slíkra kosninga en gæti jafnframt að þeim grundvallaratriðum sem þurfa að eiga við um öryggi og vandaða framkvæmd kosninga. Í gildi er reglugerð um íbúakosningar sveitarfélaga, nr. 922/2023, en mikilvægt er að ráðherra hugi sérstaklega að því að þróa reglugerðina til að ákvæði þetta nái markmiðum sínum.

Um 145. gr.

Ákvæðið er samhljóða 134. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og fjallar um rafrænar kosningar. Ákvæðið á sér þá forsögu að það var fyrst lögfest sem bráðabirgðaákvæði við sveitarstjórnarlög með lögum nr. 28/2013. Tilefni þeirra lagabreytinga var m.a. að koma til móts við tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins um aukna möguleika á rafrænni framkvæmd í íbúakosningum og styðja við þróun rafræns lýðræðis í sveitarfélögum. Sambærilegt ákvæði var síðar lögfest sem 134. gr. sveitarstjórnarlaga með lögum nr. 83/2022, en bráðabirgðaákvæðið gildi eingöngu til ársins 2022.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að sveitarstjórn geti ákveðið að íbúakosning skv. 144. gr. fari fram rafrænt og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Ákvörðun sveitarstjórnar er háð því að Þjóðskrá Íslands staðfesti að framkvæmd kosninganna geti farið fram í samræmi við reglugerð ráðherra um rafrænar íbúakosningar. Er þannig gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands staðfesti að til staðar sé kosningakerfi sem uppfyllir öll skilyrði reglugerðarinnar um rafrænar íbúakosningar. Gildissvið ákvæðisins var rýmkað með lögum nr. 83/2022 og tekur það nú til allra tegunda íbúakosninga en áður gildi það eingöngu um íbúakosningu sem fram fór á grundvelli gildandi 107. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá var einnig gerð sú breyting að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari fram rafrænt, í stað þess að kveðið var á um að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari „eingöngu“ fram rafrænt. Breytingin var gerð til að opna möguleikann á að kveðið verði á um það í reglugerð að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða blandaða leið af íbúakosningu, þ.e. að halda rafræna kosningu að hluta ef slíkt er tæknilega mögulegt.

Um 146. gr.

Íbúakosningar á vegum sveitarfélaga eru annars eðlis en almennar þing- eða sveitarstjórnarkosningar. Í ágreiningsmálum sem rísa vegna þeirra reynir oft jöfnum höndum

á tæknilega framkvæmd kosninganna sjálfra og á stjórnslu sveitarfélagsins, svo sem lögmæti undirbúnings og ákvarðanatöku sveitarstjórnar. Vegna þessa tvíþætta eðlis hefur framkvæmdin verið sú að kærur vegna íbúakosninga hafa farið í tvenns konar farveg. Annars vegar sem hefðbundin stjórnslukærumál og hins vegar sem frumkvæðisathuganir ráðherra á grundvelli almenns eftirlitsvalds skv. 112. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga.

Með ákvæðinu er lagt til að þessi málsmeðferð verði sameinuð í einn farveg. Lagt er til að ráðherra taki slíkar kvartanir til skoðunar sem formlegt eftirlitsmál á grundvelli frumkvæðisheimildar 127. gr., þó með þeirri undantekningu að ráðherra hefur ekki mat um það hvort málið sé tekið til skoðunar. Berist kvörtun frá íbúa sem átti kosningarrétt er ráðherra bundinn skyldu til að rannsaka lögmæti kosningarinnar og undirbúnings hennar.

Vegna þeirrar óvissu sem ágreiningur um íbúakosningar skapar er brýnt að slíkum málum ljúki eins skjótt og auðið er. Því er kveðið á um skamman frest til að leggja fram kvörtun, eða sjö daga frá opinberri birtingu úrslita. Gert er ráð fyrir að ráðherra kalli tafarlaust eftir umsögn og gögnum frá viðkomandi sveitarfélagi eða kjörstjórn þess til að upplýsa um atvik málsins.

Í því skyni að tryggja hraða málsmeðferð er mælt fyrir um að málshefjandi eigi ekki sjálfkrafa rétt á að koma að athugasemdum (andmælum) við umsögn sveitarfélagsins. Hins vegar ber að árétta að ráðherra er ætíð bundinn af rannsóknarreglu stjórnslulaga og ber að tryggja að málið sé nægilega upplýst áður en niðurstaða er fengin. Ef umsögn sveitarfélagsins þykir óskýr, eða ef nýjar staðreyndir koma fram sem þarfnast skýringa, ber ráðherra því eftir atvikum að leita aftur til málshefjanda eða annarra aðila til að leiða atvik málsins í ljós í samræmi við rannsóknarskyldu sína.

Lagt er til að skýrt verði kveðið á um að gallar á undirbúningi eða framkvæmd kosningar leiði ekki sjálfkrafa til ógildingar hennar, heldur eingöngu ef sýnt þykir að gallarnir hafi verið þess eðlis að verulega líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna. Er hér kveðið fastar að orði en í almennum reglum kosningalaga þar sem almennt er miðað við að líklegt sé að gallar hafi haft áhrif. Þá felur niðurstaða ráðherra í málinu í sér endanlega úrlausn á stjórnslustigi.

Málshefjanda er tryggður réttur til að skjóta niðurstöðu eða úrskurði ráðherra til dómstóla og skulu slík dómsmál sæta flýtimeðferð skv. XIX. kafla laga um meðferð einkamála. Í samræmi við almennar reglur stjórnsluréttar og 4. mgr. 22. gr. kosningalaga, nr. 112/2021, gildir sú meginregla að málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar ráðherra. Mikilvæg undantekning er þó gerð þegar um er að ræða lögmæti bindandi íbúakosninga, þar á meðal kosninga um sameiningu sveitarfélaga. Ef látið er reyna á lögmæti slíkrar bindandi kosningar fyrir dómstólum frestast réttaráhrif niðurstöðu ráðherra sem og frekari undirbúningur eða framkvæmd málsins, þ.m.t. sameiningar sveitarfélaga, þar til endanlegur dómur liggur fyrir. Markmið þessarar undantekningar er að tryggja að niðurstaða um lögmæti kosningar liggi endanlega fyrir áður en veigamiklar ákvarðanir á grundvelli hennar koma til framkvæmda.

Um 147. gr.

Ákvæðið er samhljóða 134. gr. a gildandi laga og kveður á um refsheimildir vegna háttsemi er varðar íbúakosningar. Ákvæðið kom í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 62/2023 og er lagt til óbreytt í frumvarpi þessu. Í ljósi þess að íbúakosningar sveitarfélaga eru opinberar kosningar sem traust verður að ríkja til er lagt til að sambærilegar refsheimildir skuli eiga við íbúakosningar og eiga við um almennar kosningar samkvæmt kosningalögum, nr. 112/2021, sbr. 135.–137. gr. þeirra laga, nema að refsiramma vegna meiri háttar brota er tvö ár í stað fjögurra.

Um XV. kafla.

Í XV. kafla fer fjallað um skyldu sveitarfélaga til að annars vegar móta málstefnu og hins vegar setja sér stefnu um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðakjörnum viðkomandi sveitarfélags.

Um 148. gr.

Ákvæðið er samhljóða 130. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga og fjallar um málstefnu sveitarfélaga. Ákvæðið á sér þá forsögu að við þinglega meðferð frumvarps til sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 lagði samgöngunefnd fram tillögu um ákvæðið en ákvæðið var ekki hluti af frumvarpinu. Með tillögunni var lagt að sveitarstjórnir verði skyldaðar til að móta sveitarfélögum málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt tákniál. Þar skuli koma fram að öll gögn skuli liggja fyrir á íslensku svo sem kostur er og gerð grein fyrir heimilum undantekningum á þeirri reglu. Einnig skulu í málstefnunni settar reglur um notkun íslensks tákniáls og íslensks punktaleturs í gögnum og starfsemi sveitarfélagsins og hvaða gögn skuli að jafnaði liggja fyrir í erlendum málbúningi og á hvaða tungumáli. Þá skuli þar setja reglur um rétt íbúa af erlendum uppruna til samskipta við stofnanir sveitarfélagsins á annarri tungu en íslensku.

Um 149. gr.

Ákvæðið er samhljóða 130. gr. a gildandi sveitarstjórnarlaga og fjallar um skyldu sveitarstjórnar að setja sér stefnu um það hvaða þjónustustigi sveitarfélagið ætlar að halda uppi í byggðum og byggðarlögum utan stærstu byggðarkjarna viðkomandi sveitarfélags og upplýsa íbúa um stefnuna. Ákvæðið kom í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 96/2021. Í þeim var lögfest ákvæði 4. gr. a gildandi laga, sem fjallar um að stefna skuli að því lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 1.000. Ljóst er að ef slíku markmiði er náð mun sveitarfélögum fækka um helming og við það munu jafnframt myndast víðáttumikil sveitarfélög, mögulega með fáum og stórum byggðarkjörnum en viðkvæmari byggð á öðrum svæðum innan sveitarfélaganna. Því er mikilvægara en áður að stefna sveitarstjórnar varðandi þjónustustig á slíkum svæðum verði skýr og komi til sérstakrar umræðu og er því lögð til sú skylda á sveitarstjórn að mynda og móta slíka stefnu eftir sérstakt samráð við íbúa sveitarfélagsins, t.d. með opnu umsagnarferli. Ekki er getið sérstaklega um þá þjónustu sem beri að greina frá í stefnunni en gert er ráð fyrir að það verði á ábyrgð sveitarstjórnar að móta heildarstefnu fyrir hverja byggð eða byggðarlag fyrir sig og gera grein fyrir ætluðu þjónustustigi vegna einstakra verkefna sem sveitarfélagið hyggst veita á viðkomandi svæðum, t.d. skólahalds, ferða skólabíla, opnunar tíma sundlauga, reksturs félagsheimila o.s.frv. Þá er almennt gert ráð fyrir að sveitarfélag myndi ávallt stefnu um öll þau byggðasvæði sem eru utan stærstu byggðarkjarna. Það er hins vegar lagt í hendur sveitarfélaga að ákvarða hvort og hvernig svæði verði skipt frekar upp með tilliti til þjónustustigs, svo sem með því að flokka svæði eftir ákveðinni fjarlægð frá byggðarkjarna eða miða við eldri skipan sveitarfélaga eða hreppa.

Í 2. mgr. er lagt til að sama fyrirkomulag verði við afgreiðslu á þjónustustefnu sveitarfélagsins skv. 1. mgr. og er við afgreiðslu fjármálaáætlunar skv. 70. gr. frumvarpsins enda ljóst að slíkar áætlanir haldast í hendur.

Þess ber að geta að Byggðastofnun vann leiðbeiningar um mótun þjónustustefnu sveitarfélaga árið 2023 sem birt er á vef Stjórnarráðsins sem sveitarfélög geta nýtt sér.

Um XVI. kafla.

Í kaflanum er safnað nokkrum ákvæðum sem ekki eiga með beinum hætti heima í öðrum köflum. Í fyrsta lagi er um að ræða reglur sem fella má í flokk ýmissa ákvæða. Um er að ræða ákvæði 150. gr. sem fjallar um viðbrögð við því ef sveitarstjórn verður óstarfhæf, svo sem vegna náttúruhamfara, og ákvæði 151. gr. sem felur í sér ákveðna tilraunaheimild hvað varðar stjórnskipulag sveitarfélaga.

Í öðru lagi er í kaflanum að finna gildistökuákvæði, sbr. 153. gr. Í þriðja lagi er í kaflanum kveðið á um nauðsynlegar breytingar á öðrum lögum sem fyrst og fremst leiða af því að í ákvæðinu er gert ráð fyrir að brott falli ákvæði sveitarstjórnarlaga um héraðsnefndir. Í fjórða lagi er í kaflanum að finna nokkur ákvæði til bráðabirgða sem ætlað er að taka af skarið um gildistöku tiltekinna ákvæða frumvarpsins umfram það sem leiðir af almennu gildistöku-ákvæði.

Um 150. gr.

Í ákvæðinu, sem er samhljóða 131. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, er mælt fyrir um viðbrögð við því ef neyðarástand verður í sveitarfélagi eða ef sveitarstjórn verður óstarfhæf.

1. mgr. kom í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 22/2021 en ákvæðinu var ætlað að ætlað að tryggja starfhæfi sveitarstjórnar og auðvelda ákvarðanatöku sveitarfélaga við óvenjulegar aðstæður. Ef neyðarástand kemur upp, svo sem af völdum náttúruhamfara eða farsóttar, er mikilvægt að sveitarstjórnir geti brugðist skjótt við í krefjandi aðstæðum. Kunna aðstæður þá að vera þannig að sveitarstjórn eða nefndir á vegum hennar eigi tímabundið erfitt með að framfylgja formreglum sveitarstjórnarlaga sem almennt ber að fara eftir við stjórn sveitarfélags. Ekki reynist þó endilega þörf á því að skipa sveitarfélaginu sérstaka stjórn heldur gæti dugað að tímabundið veita sveitarfélagi eða sveitarfélögum heimild til að víkja frá tilteknum formreglum sveitarstjórnarlaga. Er ráðherra því í ákvæðinu falið að veita sveitarfélagi eða sveitarfélögum heimild til að taka slíkar ákvarðanir. Rétt er að nefna að hugtakið neyðarástand í ákvæðinu ber ekki að túlka þannig að það taki einungis til efsta neyðarstigs almannavarna, sem ákveðin er á grundvelli 3. gr. reglugerðar um flokkun almannavarnarstiga, nr. 650/2009, sbr. 34. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, heldur getur það einnig átt við þegar aðrar aðstæður eru uppi sem teljast vera neyðarástand. Mikilvægt er að ráðherra gæti að meðalhófi við ákvörðun sem tekin er á grundvelli ákvæðisins og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur við að samþykkja heimildir sveitarstjórnar til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Gengur 1. mgr. skemur en 2. mgr. og ber ráðherra því fyrst að líta til þeirrar reglu sem hér er mælt fyrir um ef neyðarástand skapast í sveitarfélagi. Þá ber ráðherra að gæta þess að ákvörðun sem tekin er á grundvelli ákvæðisins sé skýr og að mælt sé nákvæmlega fyrir um hvaða skilyrðum tiltekinna lagaákvæða sveitarstjórn er heimilt að víkja frá og hvernig. Áréttað er að ákvörðun ráðherra getur átt við einstakt sveitarfélag, mörg sveitarfélög eða öll sveitarfélög landsins. Því er mikilvægt að í ákvörðun ráðherra verði tiltekið hvaða sveitarfélög hafi þá heimild sem ákvörðunin tekur til auk þess sem kveðið verði skýrt á um það svigrúm sem sveitarstjórn eða sveitarstjórnnum er veitt með ákvörðun ráðherra til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Þá skal ákvörðunin vera tímabundin og getur hún mest varað í fjóra mánuði í senn. Vari neyðarástand lengur en fjóra mánuði er þörf á að taka aðra ákvörðun til að framlengja heimildir sveitarstjórnar til að víkja frá sveitarstjórnarlögum. Ákvörðunin tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda. Þá ber að geta þess að ráðherra hefur veitt sveitarfélögum slíka heimild margoft, bæði öllum sveitarfélögum vegna kórónuveirufaraldursins sem gekk yfir árið 2020–2021 og vegna jarðhræringa nærri Grindavík sem hófust árið 2023.

Ákvæði 2. mgr. kom fyrst í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 45/1998. Í athugasemdum við ákvæðið sagði að um neyðarákvæði væri að ræða sem gert væri ráð fyrir að notað verði í algjörum undantekningartilvikum. Þá sagði að í Danmörku væri slíkt neyðarákvæði um stjórn sveitarfélaga ef neyðarástand skapast eða stríð verður að finna í 69. gr. dönsku sveitarstjórnarlaganna. Ákvæðin voru þó ekki efnislega samhljóða.

Ákvæðið tók breytingum með lögum nr. 138/2011. Þar kom fram að sá meginágalli væri á því ákvæði sem lögfest var með lögum nr. 45/1998 að þar væri kveðið á um að ráðuneytið gæti gripið til tiltekinna aðgerða um stjórn sveitarfélags ef sveitarstjórn er óstarfhæf, að beiðni sveitarstjórnarinnar. Ljóst væri hins vegar að sveitarstjórn gæti enga ályktun gert nema á lögmætum fundi. Ef sveitarstjórn gæti haldið lögmætan fund er hún samkvæmt orðanna hljóðan ekki óstarfhæf. Af því leiddi að óstarfhæf sveitarstjórn gæti aldrei beðið ráðuneytið um að grípa til aðgerða og var orðalagi ákvæðisins því breytt. Með því var stefnt að því að útrýma þessari þversögn úr lagatextanum en að öðru leyti er var efni reglnanna svipað að því leyti að gert var ráð fyrir að ráðherra gæti, þegar sveitarstjórn er óstarfhæf, um tiltekinn tíma falið sveitarstjórn nágrannasveitarfélags stjórn sveitarfélagsins.

Áréttað er þó að ekki er gert ráð fyrir að ákvæðið verði túlkað svo þröngt að það eigi að einkorðast við tilvik þegar sveitarstjórn er ekki fundarhæf. Vegna tækniframfara og bættra samskiptalausna er sveitarstjórnnum almennt kleift að nýta fjarfundarbúnaði við fundarhöld flestar aðstæður. Engu að síður geta komið upp neyðaraðstæður þar sem kjörnir fulltrúar eru tímabundið ófærir um að stjórna sveitarfélaginu, óháð tæknilegum lausnum, t.d. vegna alvarlegra áfalla. Ef aðstæður eru slíkar og ljóst þykir að sveitarstjórn geti ekki sinnt lögbundnum verkefnum sínum af þessum sökum, kann skilyrðið um að sveitarstjórn teljist óstarfhæf að vera uppfyllt.

Með frumvarpi til gildandi laga var einnig mælt fyrir um það nýmæli að ráðherra gæti sett sveitarfélagi sérstaka stjórn kunnáttumanna er tæki við hlutverki hinnar óstarfhæfu sveitarstjórnar, nefnda hennar og starfsmanna eftir því sem þörf er á. Þá var áhersla lögð á að þrátt fyrir að verulega litlar líkur væru til á að það reyni á heimild laganna um að ráðherra setji reglugerð um framkvæmd ákvæðisins, þá bæri honum að setja umrædda reglugerð þannig að hún sé tiltæk og í gildi ef umræddar aðstæður koma upp. Eiga sömu sjónarmið enn þá við.

Um 151. gr.

Ákvæði þetta sem á sér hliðstæðu í 132. gr. gildandi laga var nýmæli með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og gerðar voru breytingar á því með lögum nr. 96/2021. Tilgangur ákvæðisins er að opna á möguleika fyrir sveitarfélög til að setja í tilraunaskyni aðrar reglur um innra stjórnskipulag sveitarfélags en mælt er fyrir um í lögum og veita færi á yfirvegaðri þróun á sveitarstjórnarstiginu, m.a. vegna stækkunar sveitarfélaga. Ákvæði þetta var til dæmis nýtt við sameiningu sveitarfélaga á Austurlandi þegar komið var á laggirnar heimastjórnnum sem nú er mælt fyrir um í frumvarpinu.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðinu, samanborið við 132. gr. gildandi laga. Annars vegar vegna þeirra breytinga sem mælt er fyrir um í frumvarpinu um að fella brott staðfestingarhlutverk ráðherra með samþykktum sveitarfélaga. Er þó áfram gert ráð fyrir að breytingar á samþykkt um stjórn sveitarfélags sem mæla fyrir um aðrar reglur um innra stjórnskipulag sveitarfélags þurfi samþykki ráðherra. Hins vegar er lagt til að fellt verði brott það skilyrði að tilraun þurfi að standa yfir í tvö kjörtímabil og bindi hendur fulltrúa sem kjörnir eru síðar. Mikilvægt er þó að ráðherra setji tilraunum ákveðnar skorður til að tryggja það að ekki sé farið of geyst við ákvarðanir um breytingar á stjórnskipulagi sveitarfélaganna eða ákvarðanir þar um teknar að vanhugsuðu máli.

Um 152. gr.

Í ákvæðinu eru teknar saman til skýringar skyldur og heimildir ráðherra til að setja reglugerðir.

Um 153. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku og samhliða brottfall gildandi sveitarstjórnarlaga.

Um 154. gr.

Með ákvæðinu eru gerðar breytingar á ýmsum lögum þar sem vísað er til sveitarstjórnarlaga, fyrst og fremst til að samræma númer lagaákvæðanna. Þó eru gerðar nokkrar efnislegar breytingar.

Sú breyting sem lögð er til á lögum um leikskóla og lögum um grunnskóla er unnin í samráði við mennta- og barnamálaráðuneytið. Markmið breytingar á lögum um leikskóla er að samræma ákvæði laganna við samsvarandi ákvæði í lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, þannig að samhljóða reglur gildi um samvinnu sveitarfélaga á báðum skólastigunum. Ekki er talin ástæða til að hafa mismunandi lagaákvæði um samstarf sveitarfélaga vegna rekstur grunnskóla eða leikskóla, eins og nú er í gildandi lögum.

Breyting á lögum um grunnskóla er til samræmis við 115. gr. frumvarpsins þar sem felld er niður regla sem kemur frá í 2. mgr. 100. gr. gildandi laga um hámarkstíma þjónustusamninga sveitarfélaga. Sú regla sem lagt er til að verði felld niður með þessu ákvæði undanskildi þjónustusamninga vegna reksturs grunnskóla frá slíkum hámarkstíma og er því ekki þörf á reglunni.

Breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og lögum um húsnæðismál eru unnar í samráði við félags- og húsnæðismálaráðuneytið. Breytingarnar snúa annars vegar að því að fella niður staðfestingarhlutverk félags- og húsnæðismálaráðherra með samningum sveitarfélaga um samvinnu sín á milli. Sjá nánar kafla 3.6.1. Hins vegar er breyting á lögum um húsnæðismál í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins sem sameina eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga og reiknings- og upplýsinganefnd sveitarfélaga í eina nefnd, eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er kveðið á um frest fyrir sveitarfélög til að aðlaga samþykkt um stjórn sveitarfélags, samvinnusamninga og samþykktir byggðasamlaga að nýjum sveitarstjórnarlögum og til að uppfæra síðareglur og setja reglur um hagsmunaskráningu, verði frumvarpið að lögum.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að yfirfara samninga eða samþykktir um samvinnu sín á milli fyrir 15. október 2029 en um er að ræða hliðstæðan frest og veittur var við setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Mikilvægt er að ráðherra fylgi því eftir, á grundvelli XI. kafla frumvarpsins, að sveitarfélög geri nauðsynlegar breytingar á samningum sínum, sérstaklega með hliðsjón af niðurstöðu eftirlitsmáls samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra nr. SRN17120082 frá 20. ágúst 2020 sem leiddi í ljós að á þeim tíma voru verulegir annmarkar á fjölmörgum samningum sveitarfélaga um samstarf þeirra á milli. Þar sem sveitarfélög sinna mörgum af lykilverkefnum í samvinnu sín á milli er afar brýnt að grundvöllur samstarfsins sé traustur, bæði hvað varðar lögmæti og lýðræðislega aðkomu. Nauðsynlegt er því að koma í veg fyrir að þeir annmarkar sem einkenndu aðlögun samvinnusamninga í kjölfar setningar laga nr. 138/2011 endurtaki sig, og tryggja þannig að samstarf sveitarfélaga standist kröfur XI. kafla frumvarpsins, ekki síðar en 15. október 2029.

Þá er mikilvægt er að sveitarstjórnir fái svigrúm til að fara yfir gildandi samþykkt um stjórn sveitarfélaga en ekki er gert ráð fyrir að um verði að ræða miklar breytingar og er því talið að 1. janúar 2028 sé hæfilegur frestur. Þá fá sveitarfélög sama frest til að uppfæra siðareglur og setja reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa, framkvæmdastjóra og annarra æðstu stjórnenda sveitarfélags, sbr. 3. mgr.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í ákvæðinu sem byggist að mestu leyti á bráðabirgðaákvæði XII við gildandi sveitarstjórnarlög er mælt fyrir um sérreglur sem gilda um stjórnsýslu sveitarfélagsins Grindavíkurbæjar fram að sveitarstjórnarkosningum 2030 vegna þeirrar óvissu sem þar ríkir vegna jarðhræringa.

Í a-lið er fjallað um kjörgengi í nefndir, ráð og stjórnir Grindavíkurbæjar og kom ákvæðið í sveitarstjórnarlög með lögum nr. 13/2026. Með 11. gr. laga um framkvæmdanefnd vegna jarðhræringa í Grindavíkurbae, nr. 40/2024, var mælt fyrir um að lögheimili í sveitarfélaginu væri ekki skilyrði kjörgengis í nefndir, ráð og stjórnir fram til kosninganna 2026. Hér er gert ráð fyrir því að kjörgengi í nefndir, ráð og stjórnir Grindavíkurbæjar eftir kosningarnar 2026 og fram að kosningum 2030 ráðist annars vegar af því hverjir áttu kosningarrétt í kosningunum 2026 samkvæmt þeim sérreglum sem frumvarpið mælir fyrir um og hins vegar af því hverjir eigi kosningarrétt á hverjum tíma samkvæmt almennum reglum, þ.e. eigi lögheimili í sveitarfélaginu og uppfylli önnur skilyrði kosningarréttar. Með þessari reglu er brugðist við þeim möguleika að Grindavíkingar geti áfram átt fasta búsetu utan sveitarfélagsins en geti þó tekið þátt í stjórn sveitarfélagsins með því að taka sæti í nefndum, stjórnun og ráðum. Með þessari reglu er jafnframt gert ráð fyrir þeim möguleika að fólk flytjist til Grindavíkurbæjar og eigi þar lögheimili og þar með kosningarrétt samkvæmt almennum reglum.

Í 2. málsl. a-liðar ákvæðisins er girt fyrir að einstaklingur geti á grundvelli sérstöðu Grindavíkurbæjar setið í nefnd tveggja sveitarfélaga samtímis. Vegna sérreglu frumvarpsins um kosningarrétt í Grindavík í sveitarstjórnarkosningunum 2026 er ekki útilokað að einstaklingur hefði átt kosningarrétt í Grindavík 2026 en þegar nýtt kjörtímabil hefst ætti hann lögheimili, og því kosningarrétt samkvæmt almennum reglum og þar með kjörgengi í nefndir, ráð og stjórnir, í lögheimilissveitarfélagi sínu. Sú regla sem hér er mælt fyrir um kemur þó ekki í veg fyrir að einstaklingur sem kaus í Grindavík 2026 taki sæti í nefnd annars sveitarfélags að loknum kosningum. Slíkt veldur enda engum vandkvæðum, ekki frekar en þegar einstaklingur flytur í annað sveitarfélag að loknum kosningum. Reglan kemur hins vegar í veg fyrir að einstaklingur taki sæti í nefndum tveggja sveitarfélaga.

Í b-lið ákvæðisins er mælt fyrir um að sveitarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að ákveða að fundir sveitarstjórnar og nefnda sveitarfélagsins fari fram utan staðarmarka þess og í c-lið er mælt fyrir um að sveitarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að ákveða að sveitarstjórnar- og nefndarfulltrúar sveitarfélagsins geti tekið þátt í fundum með fjarfundarbúnaði óháð því hvar þeir eru staðsettir.

Áréttað er að þessar undanþágur gilda eingöngu fram að sveitarstjórnarkosningum 2030.