



Viðtakandi Samráðsgátt
Sendandi Innviðaráðuneytið

Dagsetning 06.05.2025
Málsnúmer IRN24010048

Endurskoðun sveitarstjórnarlaga. Almennar umbætur og eftirlitskaflí sveitarstjórnarlaga.

Almennt um endurskoðun sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028 er gert ráð fyrir endurskoðun sveitarstjórnarlaga til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að ákvæði laganna séu skýr og aðgengileg. Ráðuneytin hefur skipt vinnunni í nokkra þætti þar sem m.a. hafa verið skipaðir tveir starfshópar til að vinna að afmörkuðum þáttum, annars vegar yfirferð yfir fjármálakafla laganna og hins vegar að þáttum sem snúa að birtingu stjórnvaldsfyrirmæla sveitarfélaga, kafla X sveitarstjórnarlaga um íbúalýðræði og samráð og reglum sem varða starfshætti kjörinna fulltrúa. Ráðuneytið hefur jafnframt leitað eftir sérfræðiráðgjöf varðandi reglur um atvinnuþátttöku sveitarfélaga og um ákvæði sveitarstjórnarlaga sem fjallar um nefnd fyrir hluta sveitarfélaga. Reglur um samvinnu sveitarfélaga og landshlutasamtök eru einnig til skoðunar en Samband íslenskra sveitarfélaga, í samvinnu við ráðuneytið, hefur haldið vinnustofur með öllum landshlutasamtökum sveitarfélaga til að vinna úr tillögum um breytingar á IX. kafla sveitarstjórnarlaga.

Í þessu minnisblaði eru tekin saman atriði sem varða aðra þætti sveitarstjórnarlaga en þá sem að framan greinir. Skipta má þessum þáttum í tvennt, annars vegar þau atriði sem fram koma í I. – VI. kafla sveitastjórnarlaga, þ.e. um uppbyggingu og skipulag sveitarfélaga, sveitarstjórnarfundir, réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna og um framkvæmdastjóra og starfsmenn sveitarfélaga. Hins vegar XI. kaflí sveitarstjórnarlaga sem fjallar um almennt eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum.

Rétt er að taka fram að í einhverjum tilvikum kunna þau atriði sem hér koma fram einnig að koma til skoðunar í öðrum í skýrslum starfshópa og sérfræðinga sem eru með aðra þætti laganna til umfjöllunar, t.d. hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðaráðs.

Almennar umbætur og lagfæringar.

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, gegna lykilhlutverki í skipulagi og starfsemi sveitarfélaga og er því mikilvægt að lögin séu þannig úr garði gerð að þau eflí lýðræðislegt hlutverk sveitarfélaga og styðji við sveitarstjórnarstigið heild sinni. Til að tryggja að lagaramminn um starfsemi sveitarfélaga sé skýr og að lögin fylgi framþróun í stjórnsýslu sveitarfélaga og breyttum aðstæðum, er jafnframt eðlilegt að lögin séu yfirfarin reglulegum hætti með hliðsjón af framkvæmd þeirra.

Að mati ráðuneytisins hefur framkvæmd núgildandi sveitarstjórnarlaga, sem tóku gildi 1. janúar 2012, þó ekki gefið sérstakt tilefni til að huga að veigamiklum breytingum á I. - VI. kafla laganna. Við það mat telur ráðuneytið rétt að horfa til þess sjónarmiðs að nauðsynlegt sé að festa sé í þeim reglum sem fjalla um skipulag og starfsemi sveitarfélaga og því þurfi almennt að vera til staðar veigamikil sjónarmið fyrir því að breyta ákvæðum í umræddum köflum sveitarstjórnarlaga.

Eftirfarandi samantekt af lagaákvæðum sem ráðuneytið telur tilefni til að taka til frekari skoðunar byggir á ýmsum ábendingum sem ráðuneytinu hefur borist, m.a. frá umboðsmanni Alþingis, sveitarstjórnarfólki og íbúum sveitarfélaga. Við almennt stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögunum hafa einnig komið upp nokkur atriði sem ráðuneytið telur rétt að skoða nánar. Tilefni og markmið mögulegra breytinga á fyrstu köflum sveitarstjórnarlaga verður m.a. að:

- a. skýra nánar gildandi rétt,
- b. auka skilvirkni í stjórnsýslu sveitarfélaga,
- c. tryggja réttindi og skyldur kjörinna sveitarstjórnarmanna og,
- d. auka traust og tryggja réttaröryggi íbúa sveitarfélaga og í samskiptum við sveitarfélög.

Rétt er að áréttu að eftirfarandi samantekt er ekki tæmandi og önnur atriði í sveitarstjórnarlögum kunna að koma til skoðunar við gerð frumvarps um endurskoðun sveitarstjórnarlaga í kjölfar samráðsferils frumvarpsins.

Þau atriði sem kunna að koma til skoðunar við endurskoðun laganna eru eftirfarandi:

11. gr. Fjöldi fulltrúa sveitarstjórna.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um fjölda fulltrúa sveitarstjórna. Fjöldi fulltrúa skal vera ákveðinn í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins og vera innan þeirra marka sem mælt er fyrir um í ákvæðinu.

Til greina kemur að mæla nánar fyrir um það í 11. gr., hvernig fjölgun eða fækkun sveitarstjórnarfulltrúa á sér stað þar sem m.a. eru tilgreind sérstök tímamörk varðandi breytingar, til að eyða öllum vafa um slíkar ákvarðanir.

13. gr. Kjör oddvita

Í ákvæðinu er fjallað um kjör oddvita og varaoddvita. Vafi hefur leikið á því hvernig framkvæmd sveitarstjórnarfundar skulu fara fram ef oddviti eða varaoddviti nýtur ekki lengur stuðnings sveitarstjórnar. Til greina kemur að skýra nánar framkvæmd atkvæðagreiðslu um vantraust á oddvita, m.a. hver skuli fara með stjórn atkvæðagreiðslunnar.

14. gr. og 15. gr. Fundir sveitarstjórna

Í ákvæðunum er fjallað um fundi sveitarstjórna og boðun þeirra. Til greina kemur að mæla nánar fyrir um að sveitarstjórnir skuli almennt halda fundi innan sveitarfélagamarka í ljósi þess að sveitarstjórnir eru staðbundin stjórnvöld.

Þá kemur til greina að skýra og þrengja nánar þá undantekningarheimild sem er að finna í 2. málsl. 1. mgr. 15. gr., um að fundarboð aukafunda skulu berast sveitarstjórnarmönnum eigi síðar en sólarhring fyrir fund. Mikilvægt er að gætt sé að þeirri meginreglu að fundarboð og dagskrárgögn sveitarstjórnarfunda berist sveitarstjórnarmönnum með nægilegum fyrirvara. Til skoðunar er að mæla skýrar fyrir um að sú framkvæmd að halda aukafund sveitarstjórnar, þar sem fundarboð og gögn geta borist eingöngu sólarhring fyrir fund sé undantekning sem ber að túlka þröngt, sjá nánar álit innviðaráðuneytisins í máli nr. IRN22080122 frá 7. október 2022, eða að takmarka fjölda mála sem megi taka á dagskrá á slíkum aukafundi.

20. gr. Hæfisreglur

Í ákvæðinu er fjallað um almennar hæfisreglur sveitarstjórnarréttar, auk þess sem þar er kveðið á um hvernig ákvörðun um hæfi nefndarmanns er tekin. Fer það fram með þeim

hætti að sveitarstjórn, eða nefnd, kýs sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenna vanhæfa til meðferðar einstaks máls.

Kvörtunum til ráðuneytisins hefur fjölgað undanfarin ár vegna mála þar sem sveitarstjórnir eða fastanefndir sveitarfélaga hafa kosið sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn vanhæfa þrátt fyrir að viðkomandi nefndarmenn telji sig sjálfir vera hæfa til að taka þátt í meðferð máls. Komið hefur því til álita hvort að fjalla þurfi um það með skýrari hætti í sveitarstjórnarlögum hvernig skorið verði úr hæfi kjörinni fulltrúa og eftir atvikum um afleiðingar þess að sveitarstjórnarmaður sé kosinn vanhæfur af sveitarstjórn á grundvelli rangrar lagatúlkunnar. Kemur þá mögulega til skoðunar að kveða nánar á um:

- a. Að skilgreina og einfalda hlutverk ráðuneytis sveitarstjórnarmála eða mögulega annars aðila til að taka til umfjöllunar ákvörðun sveitarfélags um hæfi nefndarmanna.
- b. Að skilgreina nánar réttindi nefndarmanna þegar vafi leikur á um hæfi þeirra, svo sem möguleika nefndarmanna til að koma sjónarmiðum sínum um hæfi sitt á framfæri.
- c. Möguleika nefndarmanna til að fresta afgreiðslu tiltekinna mála meðan óskað er eftir niðurstöðu ráðuneytis sveitarstjórnarmála eða annars aðila um ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi.
- d. Fjalla nánar um afleiðingar þess að sveitarfélög hefur tekið ákvörðun í máli þar sem nefndarmaður var kosinn vanhæfur án þess að það byggði á nægilega traustum grunni hæfisreglna, t.d. að mál þurfi að vera tekið aftur fyrir.

Ráðuneytinu hefur jafnframt borist athugasemdir um þá framkvæmd sem hefur viðgengist lengi hjá mörgum sveitarfélögum að sveitarstjórnarmenn eða nefndarmenn lýsi sig vanhæfa án þess að upplýsa sveitarstjórn eða fastanefnd um þau sjónarmið sem liggja þar að baki og vikið af fundi án þess að fram fari atkvæðagreiðsla með handauppréttingu um hæfi þeirra. Vísað hefur verði til þess að ákvörðun um hæfi nefndarmanna liggur hjá sveitarstjórn eða nefnd sveitarfélags og því eðlilegt að allar nauðsynlegar upplýsingar þurfi að liggja til grundvallar slíkrar ákvörðunar. Huga þarf jafnframt að því sjónarmiði að kjörnir fulltrúar lýsi sig ekki vanhæfa til að forðast erfiðar og umdeildar ákvarðanir, þar sem það gæti dregið trausti á hæfisreglum og opnað fyrir misnotkun á þeim.

Þá hefur umboðsmaður Alþingis bent stjórnvöldum á að tilefni sé til að gefa þeim málum þegar stjórnvöld gegna tvíþættu hlutverki gagnvart borgaranum aukin gaum (svokallað stofnanavanhæfi) og þá sem liður í að styrkja traust á stjórnsýslunni, sbr. álit umboðsmanns nr. 9629/2018. Í samræmi við álit umboðsmanns kemur til skoðunar hvort að tilefni sé til að mæla fyrir um almennt ákvæði varðandi hæfi sveitarfélaga til að taka ákvarðanir í málum sem sveitarfélagið sjálft hefur hagsmuni af.

29. gr. Siðareglur.

Til greina kemur að mæla nánar fyrir um siðareglur sveitarfélags, m.a. til víkka gildissvið þeirra þannig að þau nái einnig til framkvæmdastjóra og æðstu yfirmanna sveitarfélaga.

Þá kemur til skoðunar að mæla fyrir um að sveitarfélög setji sér reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa.

30. gr. Lausn frá störfum.

Til greina kemur að mæla fyrir um að sveitarstjórn verði heimilt að veita sveitarstjórnarmanni lausn frá störfum, tímabundið eða til enda kjörtímabils, á grundvelli 2. mgr. ákvæðisins, en að viðkomandi fulltrúi verði fyrsti varamaður hins nýja kjörna fulltrúa.

Með breytingunni væri reynt að koma til móts við kjörna fulltrúa sem geta ekki gegnt skyldum sínum af fullum krafti í lengri tíma en mánuð, t.d. vegna álags, en vilja áfram eiga aðkomu að störfum sveitarstjórnar.

35. gr. Byggðaráð

Þörf er á að skýra nánar, og samræma heimildir sveitarstjórna til að framselja vald sitt til byggðaráða en í sveitarstjórnarlögum er fjallað um slíkt framsal í þremur ákvæðum. Taka þarf skýrari afstöðu til þess hvort að framsal sveitarstjórna til byggðaráðs geti farið fram án þess að mælt sé fyrir um framsalið með skýrum hætti samþykkt sveitarfélagsins, hvort að afmarka eigi nánar valdaframsalið í lögnum, og hvort að skýra þurfi valdaframsalsheimildir í sumarfríi sveitarstjórna.

36. gr. Kosning byggðaráðs

Bent hefur verið á að ákvæðið sé ekki nægilega skýrt um það hver tekur við fundarstjórn á fundi byggðaráðs ef formaður eða varaformaður byggðaráðs boðar forföll. Til greina kemur að horfa til 15. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 sem mælir fyrir um að ef formaður og varaformaður eru forfallaðir, þá feli formaður öðrum nefndarmanni til að undirbúa fund nefndar og gegna formannstörfum til bráðabirgða.

42. gr. Framsal á valdi til að fullnaðaragreiða mál

Í ákvæðinu er fjallað um heimild sveitarstjórnar til að fela fastanefnd og starfsmönnum heimild til að fullnaðaragreiða mál. Skal það gert í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari og má ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins. Þá er gert það skilyrði að valdaframsalið komi fram í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Leggja þarf mat á það í hverju tilviki fyrir sig hvort að getið sé nægilega skýrt um valdaframsal tiltekinna ákvarðana í samþykkt um stjórn sveitarfélags sem hefur valdið vafa í framkvæmd.

Til greina kemur að veita nánari leiðbeiningar í ákvæðinu um slíkar skýrleikakröfur, m.a. hvort að draga eigi úr þeim til að auka skilvirkni í stjórnsýslu sveitarfélaga.

56. gr. Ráðning starfsmanna sveitarfélaga

Til greina kemur að mæla nánar fyrir um framsal á ráðningarvaldi sveitarstjórnar. Í tilefni af álit umboðsmanns Alþingis nr. 9561/2018 benti umboðsmaður ráðuneyti sveitarstjórnarmála á að skýra þurfi nánar hvenær sveitarstjórn ákveður að framselja ráðningarvald með almennum fyrirmælum.

Önnur atriði

- Til skoðunar er að færar í lög þær meginreglur um að sveitarfélög skulu gæta að jafnræði, hlutlægni og gagnsæi við veitingu styrkja og við kaup, sölu og leigu eigna.
- Til skoðunar er að mæla fyrir um ákvæði sem heimilar sveitarfélögum að veita íbúum sínum afslátt vegna ólögbundinnar þjónustu sem sveitarfélög veita til almennings.
- Ákvæði um heimildir til vinnslu persónuupplýsingar við sameiningar sveitarfélaga.
- Almennt ákvæði sem mælir yfir hvenær sveitarfélögum ber að taka saman gögn og upplýsingar úr stjórnsýslu sinni fyrir önnur stjórnvöld eða Alþingi.
- Samræming á tilvísun laganna til ráðherra og ráðuneytis og sveitarstjórnarmanna og sveitarstjórnarfulltrúa.

XI. kafli sveitarstjórnarlaga, stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum

Frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins

Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 voru gerðar ýmsar breytingar á eftirliti ráðuneytis sveitarstjórnarmála með stjórnarsýslu sveitarfélaga. Til að mynda var gerð sú breyting með nágildandi sveitarstjórnarlögum að ráðuneytið úrskurði eingöngu í málum sem varðar stjórnvaldsákvarðanir sveitarfélaga en áður úrskurðaði ráðuneytið í öllum vafaatriðum sem upp kunnu að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Fyrir gildistöku nágildandi sveitarstjórnarlaga fór eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum því fyrst og fremst fram í úrskurðarframkvæmd á grundvelli stjórnarsýslukæra sem bárust ráðuneytinu um málefni sveitarfélaga, óháð því hvort að um stjórnvaldsákvarðanir væru að ræða eða hvort að kærendur hefðu lögvarða hagsmuni af niðurstöðu málsins.

Breytingin fólst í því að lagagrundvöllur svokallaðs frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins var eflur og lagt var til nýtt ákvæði, 112. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem kveðið er á um að ráðuneyti sveitarstjórnarmála ákveði sjálft hvort tilefni er til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélags. Á grundvelli ákvæðisins getur ráðuneytið tekið upp öll þau málefni sveitarfélags eða sveitarfélaga sem heyra undir eftirlit ráðuneytisins, eins og það er skilgreint í 109. gr. sveitarstjórnarlaga, og fjallað formlega um þau. Ráðuneytið getur síðan lokið formlegri umfjöllun sinni með álit, leiðbeiningum eða fyrirmælum til sveitarfélags um að fella úr gildi ákvörðun eða koma málum í lögmætt horf. Þá getur ráðuneytið fella úr gildi ógildanlegar ákvarðanir sveitarfélaga. Vanræki sveitarfélög skyldur sínar getur ráðuneytið beitt þeim úrræðum sem mælt er fyrir um í 116. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. annað hvort lagt á dagsektir eða stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Frá gildistöku laganna hefur ráðuneytið gefið út fjölda álita og leiðbeininga um stjórnarsýslu sveitarfélaga á grundvelli ákvæðisins. Þá eru einnig dæmi að ráðuneytið hafi gefið fyrirmæli til sveitarfélaga um að koma málum í lögmætt horf. Árlega berast ráðuneytinu fjöldi ábendinga og kvartana um stjórnarsýslu sveitarfélaga og hefur ráðuneytið birt sérstakar verklagsreglur sem það horfir til við mat á því hvenær tilefni er til fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélaga. Rétt er þó að nefna að ákvæðið hefur verið túlkað þannig að ráðuneytið hafi ekki frjálst val um það hvort að það fjalli formlega um stjórnarsýslu sveitarfélags þar sem ráðuneytinu ber að fullnægja því lögbundna hlutverki að hafa eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga.

Í framkvæmd hefur frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins fyrst og fremst snúið að því að bregðast við kvörtunum eða ábendingum frá íbúum sveitarfélaga eða kjörnum fulltrúum. Ráðuneytið leggur mat á allar kvartanir sem því berast, og lýkur málum með því að ráðuneytið lætur í ljós afstöðu sína á því hvort að tilefni sé til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélags. Ef ráðuneytið telur ekki tilefni til að taka mál til formlegrar umfjöllunar eru ástæður þess raktar í bréfi til kvartanda og eftir atvikum sveitarfélags. Hefur ráðuneytið gefið út fjölda álita og leiðbeininga undanfarin ár og þá eru dæmi um að ráðuneytið gefi út fyrirmæli til sveitarfélaga.

Annað eftirlit ráðuneytisins

Eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum fer einnig fram með þeim hætti að ráðuneytið staðfestir samþykktir um stjórn sveitarfélaga á grundvelli 8. gr. sveitarstjórnarlaga og samninga sveitarfélaga um samvinnu þeirra á milli ef samvinnan felur í sér stjórnvaldsákvarðanir sbr. 93. gr. sveitarstjórnarlaga. Auk þess hefur eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga almennt eftirlit með því að fjármál og fjármálastjórn sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur sbr. 79. gr. sveitarstjórnarlaga.

Til greina kemur að skerpa á þeim lagaramma sem fjallar um frumkvæðismál ráðuneytisins og eftirlitshlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga til að styrkja og skýra grundvöll eftirlitsins. Auk þess er stefnt að því að falla frá því að ráðuneytið staðfesti samþykktir sveitarfélaga um stjórn og fundarsköp og samninga um samvinnu sveitarfélaga.

Tillögur að breytingum

Þau atriði sem ráðuneytið telur ástæðu til að gera breytingar á við endurskoðun á eftirlitskafla sveitarstjórnarlaga

1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 93. gr. Staðfestingarhlutverk ráðuneyta fellt brott

Í ákvæðunum er fjallað annars vegar um að samþykkt um stjórn sveitarfélags og hins vegar samstarfsamningar sveitarfélaga sem fela í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvæðana öðlast gildi við staðfestingu ráðherra. Til greina kemur falla frá því að samþykktir sveitarfélaga og samningar sveitarfélaga öðlast gildi við staðfestingu ráðuneytisins, heldur eingöngu við birtingu í Stjórnartíðindum. Það á einnig við um staðfestingu annarra ráðuneyta á samningu sveitarfélaga um samvinnu sem byggja á öðrum lögum, svo sem lögum um málefni fatlaðra og lögum grunnskóla.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála verður í þess stað veitt skýr heimild til að krefjast breytinga á slíkum samþykktum og samningum eða ógilda ákvæði sem eru ekki í samræmi við lög. Þá yrði gert ráð fyrir því að ráðuneytið og/eða sambandið gefi út fyrirmynd af samvinnusamningum sveitarfélaga.

Með breytingunni er stefnt að því að einfalda og auka skilvirkni í eftirliti með stjórnsýslu sveitarfélaga þar sem meiri áhersla er lögð á almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga í stað sérstaks.

79. gr. Hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

Skv. ákvæðinu ber nefndinni að hafa almennt eftirlit með því að fjármál og fjármálastjórn sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur. Til greina kemur að skýra nánar hlutverk nefndarinnar þegar kemur að því að meta hvort einstakar ákvarðanir sveitarfélaga séu í samræmi við sveitarstjórnarlög og meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn.

109. gr. Eftirlitshlutverk ráðuneytisins skýrt

Í ákvæðinu er tilgreint hvaða atriði í stjórnsýslu sveitarfélaga falla fyrir utan almennt stjórnsýslueftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Til greina kemur að skýra nánar og afmarka þau atriði sem falla fyrir utan eftirlitið, m.a. einkaréttarlegar ákvarðanir sveitarfélaga, tímafrestir, málaflokkar sem uppfylla ekki kæruskilyrði annarra stjórnvalda o.fl.

112. gr. Greinarmunur á frumkvæðismáli eða kvörtunarmáli

Til greina kemur að gera skýrari greinarmun á eftirlitsmálum ráðuneytisins sem hefjast á grundvelli kvartana borgara og þeirra sem hefjast á frumkvæði ráðuneytisins og m.a. verði horft til ákvæða í lögum um gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021 í þeim efnum.

116. gr. Vanræksla sveitarfélaga

Í ákvæðinu er mælt fyrir um þau úrræði sem ráðuneytið ber að grípa til vegna vanrækslu sveitarfélaga. Til skoðunar er að leggja til lagabreytingar sem skýra nánar málsmeðferð slíkra mála.

Önnur atriði – um vernd þeirra sem greina frá brotum

Til greina kemur að mæla fyrir um ákvæði sem veitir þeim sem kvarta til ráðuneytisins vegna tiltekinna mála sérstaka trúnaðarvernd.

DRÖG