



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum (Endurskoðun sveitarstjórnarlaga.) IRN24010048
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Innviðaráðuneyti/skrifstofa sveitarfélaga, stafrænna innviða og byggðamála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	6. maí 2024

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Núgildandi sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi 1. janúar 2012, en lögin komu í stað eldri sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í lögnum var að finna ýmis nýmæli, en að grunni til fólu þau ekki í sér meiri háttar breytingar á íslenska sveitarstjórnarstiginu. Helstu breytingarnar sneru fyrst og fremst að fjármálakafla laganna, eftirliti með fjármálum sveitarfélaga, samvinnu sveitarfélaga, samráði við íbúa sveitarfélaga og stjórnsýslueftirliti með sveitarfélögum.

Ýmis tilefni eru til þess að huga að breytingum á sveitarstjórnarlögum. Helstu ástæður eru:

- Umboðsmaður Alþingis hefur gert ráðuneyti sveitarstjórnarmála viðvart um ýmis atriði sem betur mættu fara í lagaumhverfi sveitarfélaga.
- Í bráðabirgðaákvæði sveitarstjórnarlaga var gert ráð fyrir endurskoðun fjármálakafla laganna með hliðsjón af framkvæmd hans að ákveðnum tíma liðnum frá gildistöku laganna.
- Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028 ályktaði Alþingi að hefja ætti endurskoðun sveitarstjórnarlaga til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að ákvæði laganna séu skýr og aðgengileg. Jafnframt er nauðsynlegt að fylgja eftir ýmsum aðgerðum sem mælt var fyrir um í þingsályktuninni, með lagasetningu.
- Við almennt stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögnum hefur ráðuneytið orðið vart við ýmis atriði í lögnum sem tilefni er til að skoða nánar.
- Enn fremur er tímabært er að huga að endurskoðun ýmissa ákvæða sveitarstjórnarlaga, sérstaklega þeirra nýmæla sem var að finna í lögum nr. 138/2011, og meta hvort og hvernig markmiðum þeirra hefur verið náð.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

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

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Sjá hér að framan.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna stjórnvalda grundvallast í 4. gr. sveitarstjórnarlaga en það kemur fram að sveitarstjórnarlög byggja á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa 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 geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða 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.

Þá er kveðið á um í 4. gr. a sveitarstjórnarlaga að í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni skuli stefna að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga sé ekki undir 1.000.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun um málefni sveitarfélaga nr. 2/1054 var jafnframt samþykkt það meginmarkmið að sveitarfélög á Íslandi verði öflugur og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi, sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið er að tryggja að sveitarstjórnarlögin fylgi framþróun sveitarstjórnarstigsins og að þau séu skýr og aðgengileg.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Markmiðum breytinganna yrði ekki náð

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Nauðsynlegt er að leggja til lagabreytingar til að ná þeim markmiðum sem stefnt var að.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Leggja þarf fram frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 og eftir atvikum öðrum lögum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að gera breytingar á sveitarstjórnarlögum, og eftir atvikum öðrum lögum vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga og stjórnsýslueftirlits með sveitarfélögum, til að tryggja að lögin fylgi framþróun sveitarstjórnarstigsins og breyttum aðstæðum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Endurskoðuninni á sveitarstjórnarlögum hefur verið skipt í fjóra hluta en á grundvelli sambærilegrar tímaáætlunar. Ráðuneytið mun hafa frumkvæði að því að leggja til lagabreytingar vegna þeirra atriða sem falla undir fyrsta hluta endurskoðunarinnar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Skipaðir voru starfshópar ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að hafa frumkvæði að lagabreytingum vegna þeirra þátta sem falla undir annan og þriðja hluta og fenginn hefur verið utanaðkomandi sérfræðingur til að leggja til lagabreytingar vegna hluta fjögur. Helstu fyrirhuguðu breytingar eru eftirfarandi:

1. hluti - Almennar umbætur á I-VI. kafla sveitarstjórnarlaga

Ráðuneytið hefur haldið utan um og gert samantekt um ýmis atriði í fyrstu köflum sveitarstjórnarlaga sem til greina kemur að gera breytingar á.

A- Breytingar á eftirliti með sveitarfélögum, XI. kafla sveitarstjórnarlaga og eftir atvikum öðrum lögum.

Ástæða er til að taka til skoðunar eftirlitskafla sveitarstjórnarlaga til að skýra nánar vafaatriði við framkvæmd eftirlitsins og auka skilvirkni þess. M.a. kemur til greina að falla frá staðfestingarhlutverki ráðuneyta vegna samþykktar um stjórn sveitarfélaga og samninga þeirra á milli um samvinnu.

B- Breytingar á reglum um samvinnu sveitarfélaga og landshlutasamtökum, IX. kafla sveitarstjórnarlaga.

Í mars og apríl 2025 voru haldnar vinnustofur Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins með landshlutasamtökum sveitarfélaga, kjörnum fulltrúum og starfsfólki sveitarfélaga. Síðustu tvær vinnustofurnar verða haldnar í júní 2025. Þá liggur fyrir skýrsla starfshóps um landshlutasamtök sveitarfélaga frá 2021. Munu breytingar á þessum kafla laganna m.a. taka mið af framangreindri vinnu.

C – Breytingar á 38. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ákvæðið fjallar um nefnd fyrir hluta sveitarfélaga (þ.m.t. „heimastjórnir“ og hverfisráð). Ráðuneytið hefur fengið rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri til að vinna rannsókn á fjölkjarna sveitarfélögum og reynslu af hverfisnefndum og ráðum eða heimastjórnnum. Gert er ráð fyrir að rannsókninni ljúki sumarið 2025 og mun breytingar á lögunum taka mið af niðurstöðum rannsóknarinnar.

D – Breytingar sem snúa að sameiningu sveitarfélaga

Ráðuneytið er með til skoðunar að leggja til ákvæði sem snúa að því að framfylgja markmiði 4. gr. a sveitarstjórnarlaga um að auka sjálfbærni sveitarfélaga og auka getu þeirra til að annast lögbundin verkefni

2. hluti – Ákvæði sveitarstjórnarlaga sem varða starfshætti kjörinna fulltrúa og X. kafla sveitarstjórnarlaga um íbúalýðræði.

Starfshópur ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur unnið skýrslu um mögulegar lagabreytingar vegna þessa atriða í sveitarstjórnarlögum. Jafnframt tók hópurinn til skoðunar reglur sem varða birtingar á reglum sveitarfélaga en lagði ekki til breytingar á sveitarstjórnarlögum vegna þeirra að svo stöddu.

3. hluti - Breytingar á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga.

Að störfum er starfshópur ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem mun leggja til breytingar að þessum kafla laganna.

4. hluti – Atvinnuþátttaka sveitarfélaga.

Í tilefni af álitum umboðsmanns Alþingis, frá 2021, þar sem umboðsmaður lagði mikla áherslu á að lögfestar verði lagareglur um þátttöku sveitarfélaga í atvinnurekstri, hefur ráðuneytið fengið Trausta Fannar Valsson dósent í HÍ til að vinna tillögur að lagabreytingum þess efnis. Unnin verður skýrsla ásamt tillögum að lagabreytingum, sem gert er ráð fyrir að verði tilbúin í lok sumars 2025.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Frumvarpið kemur inn á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og evrópusáttmála um sjálfstjórna sveitarfélaga sem Ísland hefur fullgilt.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Sveitarfélög, Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrirtæki sveitarfélaga, þ.m.t. veitufyrirtæki og hafnarfélög og hagaðilar þeim tengdum, og almenningur.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Öll ráðuneyti sem fara með framkvæmd verkefna sem falin eru sveitarfélögum að einhverju leyti. Sérstaklega má nefna fjármála- og efnahagsráðuneytið varðandi áform um breytingar á fjármálakafla sveitarstjórnarlaga og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og mennta- og barnamálaráðuneytið varðandi áform um breytingar á eftirlitskafla sveitarstjórnarlaga. Atvinnuvegaráðuneytið vegna áform um reglur vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð hefur átt sér stað við Samband íslenskra sveitarfélaga og áform um breytingar hafa verið kynnt samráðsnefnd ríkis og sveitarfélag eða Jónsmessunefnd. Þá hafa áform um

breytingar á eftirlitskafla sveitarstjórnalag verið kynnt starfshópi innviðaráðuneytisins, félags- og vinnumálaráðuneytisins og barna- og menntamálaráðuneytisins um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga. Stofnaðir hafa verið starfshópar sem hafa tekið til skoðunar afmarkaðan þætti sem í hafa setið fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt hafa verið haldnar vinnustofur Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins með landshlutasamtökum sveitarfélaga, kjörnum fulltrúum og starfsfólki sveitarfélaga um ákvæði laganna sem snúa að samvinnu sveitarfélaga. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað er að kynna áformin í samráðsgátt stjórnvalda. Þá verða drög að frumvarpi og allar skýrslur og minnisblöð sem liggja að baki drögunum kynntar í samráðsgátt. Frumvarpið verður áfram unnið í nánú samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og hlutaðeigandi ráðuneyti.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Áformin hafa ekki fjárhagsáhrif á ríkissjóð.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir því að innleiðing taki almennt ekki langan tíma. Helst kunna breytingar sem fyrirhugaðar eru á fjármálakafla, samvinnukafla og reglum um atvinnuþáttöku sveitarfélaga að þurfa aðlögunartíma. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Fylgja þarf eftir breytingum með ýmsum hætti sem unnið verður að í samráði með Sambandi íslenskra sveitarfélaga. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Kemur síðar til skoðunar. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Kemur síðar til skoðunar.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum