

Framhaldsnefndarálit

um frv. til sveitarstjórnarlaga.

Frá samgöngunefnd.

Nefndin fjallaði áfram um málið eftir að 2. umræða fór fram.

Eftir að nefndin afgreiddi málið frá sér til 2. umræðu bárust nefndinni erindi frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga með athugasemdum um málið, um nefndarálit hennar fyrir 2. umræðu og breytingartillögur. Af því tilefni fundaði nefndin með Stefaníu Traustadóttur frá innanríkisráðuneytinu og Guðjóni Bragasyni og Gunnlaugi Júlíussyni frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í framangreindum erindum og í máli gestanna komu fram nokkur sjónarmið sem nefndin tók til skoðunar og íhugaði á þessu stigi málsins.

Yfirstjórn sveitarstjórnarmála.

Í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga kom fram sú skoðun sambandsins að merking ákvæðis 2. mgr. 2. gr., skv. 1. tölul. breytingartillagna á þskj. 1875, sé gjörbreytt frá því sem upphaflega var og að breytingin sé mikil afturför. Þannig sé hlutverk ráðherra sveitarstjórnarmála orðað hlutlaust þar sem það beinist eingöngu að eigin verksviði ráðherrans. Til að koma til móts við sjónarmið um réttaröryggi borgaranna hefði að áliti sambandsins mátt skýra markmið greinarinnar frekar með því að takmarka gildissvið hennar. Benda samtökin á að eins og ákvæðið hafi verið orðað við framlagningu frumvarpsins hafi verið skýrt að ráðherra hafi verið ætlað að vera málsvari sveitarstjórnarstigsins út á við, einkum á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Telur sambandið þetta skipta verulegu máli, t.d. varðandi umræðu um breytingar á stjórnsýslu, fjárlagagerð og fleira. Þá bendir sambandið á að ákvæðið hafi komið inn í frumvarpið að áeggjan þess og það byggist á erlendum fyrirmyndum, einkum í Hollandi og Finnlandi. Að lokum leggur sambandið til að upphaflegt orðalag ákvæðisins verði tekið inn í frumvarpið að nýju en takmarkað t.d. með því að bæta inn orðunum „á vettvangi ríkisstjórnarinnar“ til að taka af vafa um að ráðherranum beri að gæta hlutleysis þegar við á, t.d. við meðferð úrskurðarmála þar sem sveitarfélög eru málsaðilar.

Nefndin fjallaði um sama álitaefni í nefndaráliti sínu fyrir 2. umræðu. Nefndin bendir á þær röksemdir sem þar koma fram og telur ekki tilefni til þess að draga í land. Þó leggur nefndin til breytingu á orðalagi 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar í þeim tilgangi að skýra hlutverk ráðherra frekar þannig að honum beri almennt að gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag. Af þessum sökum kallaði nefndin breytingartillögu í 1. tölul. þskj. 1875 til baka en leggur hana fram að nýju í breyttum búngi.

Fjölgun fulltrúa í sveitarstjórn.

Við umfjöllun nefndarinnar fyrir 2. umræðu ræddi nefndin tímabil stöðugleika íbúafjölda skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir að nefndin teldi þá ekki nauðsynlegt að gera breytingar á frumvarpinu hvað þetta varðar var málefnið rætt að nýju eftir 2. umræðu. Í það sinn kom það sjónarmið skýrt fram að tímabil stöðugleika íbúafjölda sveitarfélaga vegna

skyldu til fækkunar eða fjölgunar sveitarstjórnarmanna væri of langt samkvæmt frumvarpsgreininni. Nefndin féllst á framangreind rök og gerir þá tillögu til breytingar að tímabil stöðugleika verði fjögur ár í stað átta. Af því tilefni bendir nefndin á að slík breyting mun hafa í för með sér að skylda skv. 2. mgr. verður ekki virk gagnvart sveitarfélögum fyrr en árið 2018.

Framsal fjárstjórnarvalds.

Í erindi sínu setti Samband íslenskra sveitarfélaga fram þá hugmynd að nefndin legði til breytingu á 2. mgr. 58. gr. frumvarpsins. Kom þar fram að markmið slíkrar tillögu væri að bregðast við gagnrýni sem komið hefur fram á frumvarpið frá sveitarfélögum sem telji að of mikið vald sé fært til ráðherra sveitarstjórnarmála með heimildum til að setja reglugerðir um einstök málefni.

Nefndin fellst á framangreind sjónarmið og gerir hugmynd Sambands íslenskra sveitarfélaga að tillögu sinni. Þannig leggur nefndin til að 2. mgr. 58. gr. kveði á um heimild sveitarfélaga til að fela byggðarráði í samþykkt um stjórn sveitarfélags að taka fullnaðar-ákvarðanir í þeim málefnum sem tilgreind eru í 5. og 6. tölul. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar, enda sé ekki um verulega fjárhagslega hagsmuni að ræða og ákvörðun rúmist innan fjárhagsáætlunar til eins árs og áætlunar til fjögurra ára, eigi hún við.

Réttur ráðuneytis til að tefja úrgöngu úr byggðasamlagi.

Samkvæmt 3. mgr. 95. gr. frumvarpsins getur ráðuneyti sveitarstjórnarmála ákveðið að sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlagi í allt að sjö ár að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Á fundi nefndarinnar kom fram að slíkt kynni að hafa veruleg íþyngjandi áhrif á sveitarfélög sem hyggðu á útgöngu. Sérstaklega var bent á að sjö ár nálguðust það að vera tvö kjörtímabíl. Nefndin leggur því til að heimild ráðherra verði stytta í fimm ár.

Skilyrði íbúakosningar.

Í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga komu fram nokkrar athugasemdir við 108. gr. frumvarpsins. Þannig kom fram sú skoðun þess að frumvarpsgreinin innihéldi mjög litlar takmarkanir á því um hvaða mál íbúar gætu krafist atkvæðagreiðslu um. Ekki væri nægilega skýrt hvort takmarkanir hennar þýddu t.d. að sveitarstjórn gæti hafnað því að halda atkvæðagreiðslu um skatta- eða gjaldskrárákvarðanir, með vísan til skyldu sveitarfélaga til þess að halda sig innan fjárhagsviðmiða. Var það mat sambandsins að greinin þyrfti að vera fortakslaus um að ekki væri hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um ákvörðun lögbundinna tekjustofna sveitarfélaga. Þá taldi sambandið að heppilegast væri ef sveitarfélögum yrði heimilað að setji sér nánari reglur um það hve hátt hlutfall íbúa þyrfti til að krefjast borgarafunda og almennra atkvæðagreiðslna. Að lokum hvatti sambandið nefndina til að skoða hvort ekki væri rétt að hækka hlutfallstölur í 1. mgr. 108. gr. og veita sveitarstjórnnum svigrúm til að setja nánari reglur um fjölda íbúa sem þarf til þess að krefjast borgarafunda og atkvæðagreiðslna um einstök málefni.

Framangreind sjónarmið voru rædd á fundi nefndarinnar. Í máli fulltrúa innanríkisráðuneytisins kom fram að ráðherra innanríkismála legðist gegn þeim hugmyndum sem komu fram í athugasemdum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Á fundi nefndarinnar kom fram að sérfræðingar frá Sviss og Þýskalandi hafi haldið því fram að þegar að íbúakosningum kæmi þyrftu lög og reglur að innihalda einhver þau tæki eða takmarkanir sem hömluðu því að íbúar gætu að óathuguðu máli krafist íbúakosningar um einstök mál. Þá kom fram að slíkar takmarkanir væru oft og tíðum útfærðar með tímamörkum

undirskriftasafnana og jafnvel að slíkar undirskriftir þyrftu að fara fram á ákveðnum stað. Mat nefndarinnar er að á þeim skamma tíma sem eftir lifir af 139. löggjafarþingi verði ekki brugðist við framangreindum sjónarmiðum þannig að vel sé. Engu síður hvetur nefndin innanríkisráðuneytið til þess að gera ítarlega skoðun og úttekt á reynslu annarra þjóða af íbúakosningum, tileinka sér hana og nýta hana til breytinga á sveitarstjórnarlögum. Tækifæri til slíks ætti t.d. að skapast við endurskoðun fjármálaákvæða laganna.

Í ljósi alls framangreinds leggur nefndin til breytingar á 108. gr. frumvarpsins þannig að skýrar verði greint á milli borgarafundar og íbúakosningar og um hvaða málefni er ekki heimilt að krefjast kosningar. Byggist tillaga nefndarinnar á þeirri hugsun að ósamræmi sé á milli þess að krefjast aukinnar raunverulegrar fjárhagslegrar fyrirsjár af sveitarstjórnarmönnum og að gera þeim á sama tíma mögulega erfiðara um vik standi vilji borgaranna gegn slíkri ráðdeild.

Nefndin telur sérstakt tilefni til að benda á að þrátt fyrir að ákvæði frumvarpsgreinarinnar kveði á um skyldu sveitarstjórna til viðbragða að því tilskildu að ákveðinn hluti íbúa sveitarfélags krefjist slíks er ekki hægt að gagnálykta frá frumvarpsgreininni á þann hátt að slíkt sé sveitarstjórnnum ekki að öðru leyti heimilt. Þannig kemur ekkert í veg fyrir að sveitarstjórn bregðist við óskum fárra íbúa krefjist þeir borgarafundar eða atkvæðagreiðslu um einstök mál. Þá kemur ekkert í veg fyrir að sveitarstjórn haldi íbúafund eða atkvæðagreiðslu meðal íbúa um einstök mál að eigin frumkvæði.

Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum.

Á fundi nefndarinnar fór Samband íslenskra sveitarfélaga þess á leit við nefndina að hún tæki afstöðu til ábendinga í umsögn Reykjavíkurborgar um bagalegt misræmi milli almennra athugasemda við XI. kafla frumvarpsins og skýringa við 109. gr. frumvarpsins.

Af framangreindu tilefni áréttar nefndin að misræmi er milli almennra skýringa við XI. kafla og skýringa við 109. gr. frumvarpsins. Eins og yfirskrift og efni 109. gr. ber með sér snýr almennt eftirlit ráðherra að stjórnsýslu sveitarfélagsins. Eftirlit þetta er svonefnt lög-mætiseftirlit, þ.e. 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 frjálsu 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 lögum, sbr. einkum 115. gr. 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.

Ógilding samninga.

Á fundi nefndarinnar kom fram sú athugasemd við 115. gr. frumvarpsins, með áorðnum breytingum, að ekki væri nægilega tryggt að minni háttar annmarkar á samningum eða málsmeðferð sveitarstjórnar við samþykkt þeirra leiði ekki til ógildingar. Var bent á að orðalag frumvarpsgreinarinnar skapaði hættu á að traust í garð sveitarfélaga sem samningsaðila mundi rýrna.

Nefndin fellst á framangreindar röksemdir og leggur til þá breytingu á 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar að aðeins þeir samningar sem í veigamiklum atriðum fullnægja ekki ákvæðum VII. kafla laganna geti orðið andlag ógildingarvalds ráðuneytis sveitarstjórnarmála.

Samráð ríkis og sveitarfélaga.

Eins og fram kemur í álitni nefndarinnar fyrir 2. umræðu lagði nefndin fram tillögu til breytingar á 129. gr. frumvarpsins. Við nánari skoðun kom í ljós að nauðsynlegt væri að gera breytingar á frumvarpsgreininni í nafni skýrleika. Af þeim sökum kallaði nefndin framangreinda breytingartillögu aftur en flytur hana nú á ný með breyttu orðalagi.

Gildandi samningar sveitarfélaga við endurskoðendur.

Sú ábending kom fram í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga að rétt kynni að vera að gera breytingu á 5. tölul. ákvæðis til bráðabirgða til samræmis við þær breytingar sem nefndin lagði til að yrðu gerðar á 72. gr. fyrir 2. umræðu.

Nefndin fellst á mat sambandsins og leggur fram tillögu til breytingar því til samræmis.

Endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Samband íslenskra sveitarfélaga vakti athygli nefndarinnar á ósamræmi milli 8. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpinu og bráðabirgðaákvæðis skv. a-lið 39. tölul. breytingartillögu á þskj. 1875.

Nefndin tekur undir framangreinda athugasemd sambandsins. Af þeim sökum kallaði nefndin framangreindan staflíð 39. tölul. breytingartillögu sinnar aftur. Þá leggur nefndin nú til orðalagsbreytingu á 8. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í nafni skýrleika.

Áætlun um hvernig viðmiðum 2. mgr. 64. gr. verði náð.

Í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga kom fram gagnrýni á ákvæði til bráðabirgða skv. b-lið 39. tölul. breytingartillögu á þskj. 1875. Þannig kom fram það álit sambandsins að algerlega væri óraunhæft að veita sveitarstjórnnum aðeins þriggja mánaða frest til þess að ljúka áætlanagerð samkvæmt ákvæðinu. Eðlilegra verlag væri að tengja hana við gerð fjárhagsáætlana 2012 og miða við að áætlunin liggja fyrir 15. desember 2012. Ljóst mætti vera að sveitarstjórnir sem uppfylla ekki viðmið skv. 64. gr. muni m.a. þurfa að fara vandlega yfir þær kröfur sem settar verða í reglugerð samkvæmt lokamálgrein 64. gr. frumvarpsins og eftir atvikum hafa samráð við eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga um raunhæf markmið. Þá kom einnig fram sú afstaða sambandsins að sex ár væru of stuttur frestur til aðlögunar að skuldareglu en tíu ár kynnu að vera hæfilegur tími.

Nefndin fellst á framangreind rök sambandsins. Af þeim sökum kallaði nefndin aftur b-lið 39. tölul. breytingartillögu framangreinds þingskjals og leggur tillöguna nú fram að nýja breytta þannig að komið sé til móts við framangreind sjónarmið í öllum aðalatriðum.

Útreikningur á afkomu og fjárhagsstöðu.

Sú ábending kom fram í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga að rétt væri að nefndin tæki til skoðunar að útvíkka undanþágu ákvæðis til bráðabirgða skv. c-lið 39. tölul. breytingartillögu á þskj. 1875. Þannig væri ekki rétt að einskorða hana við orkufyrirtæki, m.a. í ljósi krafna um aðgreiningu raforkuframleiðslu frá almennri veitustarfsemi orkufyrirtækja. Voru nefnd dæmi þess að miklar skuldir hvíldu á veituhlutanum, ekki síður en þeim hluta starfseminnar sem tilheyrir raforkuframleiðslu. Að auki taldi sambandið aðlögunarfrest ákvæðisins of stuttan.

Nefndin fellst á framangreind rök. Af þeim sökum kallaði nefndin aftur c-lið 39. tölul. breytingartillögu framangreinds þingskjals og leggur tillöguna nú fram að nýju breytta þannig að komið sé til móts við framangreind sjónarmið.

Gildandi samþykktir um stjórn sveitarfélaga.

Nefndinni barst sú ábending að ýmis ákvæði frumvarpsins kölluðu á breytingar á samþykktum sveitarfélaga, m.a. um kosningar í nefndir, áheyrnarfulltrúa, fjárhagsmálefni o.s.frv. Slíkt kynni að reynast sveitarfélögum ærið verkefni enda ljóst að sveitarstjórnir muni þurfa að semja sér siðareglur og samþykkja þær og sinna áætlanagerð vegna aðlögunar að fjármála-reglum eftir samþykkt frumvarpsins sem laga.

Að mati nefndarinnar er eðlilegt að gefa sveitarstjórnnum hæfilegt svigrúm til þess að vinna að endurskoðun samþykktu um stjórn og fundarsköp og leggur nefndin því til að bætt verði við nýju ákvæði til bráðabirgða sem veiti frest til 1. janúar 2013 til að ljúka því verkefni. Þá muni gildandi samþykktir, að því leyti sem þær eru í ósamræmi við sveitarstjórnarlög, víkja fyrir ákvæðum þeirra, t.d. varðandi reglur um nefndakjör.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Árni Johnsen og Guðmundur Steingrímsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 17. sept. 2011.

Björn Valur Gíslason,
form., frsm.

Lúðvík Geirsson.

Ólína Þorvarðardóttir.

Árni Þór Sigurðsson.

Ásbjörn Óttarsson.

Róbert Marshall.

Mörður Árnason.