

Ed.

82. Frumvarp til laga

[79. mál]

um breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 58 29. mars 1961.

Flm.: Böðvar Bragason, Davíð Aðalsteinsson, Stefán Guðmundsson.

1. gr.

2. mgr. 3. gr. laganna falli niður. Í stað hennar komi:
Félagsmálaráðuneytið getur að fenginni umsögn hlutaðeigandi sveitarstjórna eða sýslunefnda ákveðið breytingu á mörkum kaupstaða og sýslna.

2. gr.

Úr a-lið 11. gr. laganna falli niður orðin „eða sýslunefnda“.
Síðari málsliður 11. gr. falli niður.
J- og g-liðir 11. gr. falli niður.

3. gr.

Í 2. mgr. 14. gr. laganna falli niður orðið „Sýslunefnd“. Í stað þess komi orðið: Félagsmálaráðuneytinu.

4. gr.

Lokamálsgrein 21. gr. laganna orðist svo:
Hinn nýkjörni formaður skal þegar í stað tilkynna kjör formanns og varaformanns til félagsmálaráðuneytisins.

5. gr.

4. mgr. 25. gr. laganna orðist svo:
Reglulegir fundir sveitarstjórna og aukafundir, sem boðaðir hafa verið með dagskrá, skulu fara fram fyrir opnum dyrum. Einstök mál má þó ræða innan luktra dyra, þegar sveitarstjórn ákveður.

6. gr.

Í 31. gr. laganna falli niður orðin „sbr. þó 11. gr. f“.

7. gr.

2. mgr. 42. gr. laganna orðist svo:
Heimilt er tveimur sveitarfélögum eða fleiri, sem hafa samtals fleiri en 400 íbúa, að ráða einn sveitarstjóra sameiginlega.

8. gr.

Við 43. gr. laganna bætist:
Ákvæði 35. gr. eiga einnig við um hreppsnefndir og sveitarstjóra.

9. gr.

Niður falli úr 1. mgr. 46. gr. laganna orðin „Bæjarstjórnun og sýslunefndir hreppsnefndum“. Í stað þeirra komi orðið: sveitarstjórnun.

10. gr.

Niður falli úr 48. gr. laganna orðið „sýslunefnd“. Í stað þess komi orðið: félagsmálaráðuneyti.

11. gr.

Niður falli úr b-lið 50. gr. laganna orðin „og úrskurðun sýslunefndar“.

12. gr.

Upphaf 55. gr. laganna orðist svo:
Sveitarstjórn kys tvo endurskoðendur til eins árs í senn. Um leið skulu kosnir jafnmargir varaendurskoðendur.

13. gr.

Upphaf 57. gr. laganna orðist svo:
Endurskoðun samkvæmt 56. gr. skal vera lokið í sveitarfélögum eigi síðar en 30. júní ár hvert.

14. gr.

58. gr. laganna orðist svo:
Sveitarstjórnir skulu hafa lagt fullnaðarafgreiðslu á ársreikninga sína og fyrirtækja sinna eigi síðar en í júlí ár hvert. Reikningarnir skulu síðan sendir félagsmálaráðuneytinu fyrir 31. júlí ár hvert.

15. gr.

2. og 3. mgr. 59. gr. og 60. gr. laganna falli niður.

16. gr.

1. mgr. 61. gr. laganna orðist svo:
Komi í ljós að sveitarstjórn hafi vanrækt ákvæði laga þessara um bókhald og reikningskil eða á einhvern hátt beitt valdi sínu ranglega, skal ráðuneytið hlutast til um rannsókn og endurskoðun á bókhaldi, fjárreiðum og rekstri hlutaðeigandi sveitarfélags eins fljótt og verða má.

17. gr.

Niður falli úr 63. gr. laganna málsliðurinn „Ef um hreppsfélag er að ræða, skal álitsgerð sýslunefndar eða sýslumanns fylgja beiðninni“.

18. gr.

85. gr. laganna orðist svo:
Fjárhaldsstjórn sveitarfélags skal skipuð þremur mönnum sem ráðherra skipar. Skulu að jafnaði tveir þeirra vera búsettir í sveitarfélaginu.

19. gr.

a- og b-liðir 92. gr. laganna falli niður.

20. gr.

94. gr. laganna orðist svo:
Í sýslunefnd eiga sæti einn sýslunefndarmaður frá hverju sveitarfélagi innan sýslufélagsins.

21. gr.

95. gr. laganna orðist svo:
Að loknum sveitarstjórnarkosningum skal hver hreppsnefnd kjósa sýslunefndarmann úr hópi hreppsnefndarmanna og er kjörtímabil hans það sama og viðkomandi hreppsnefndar.

Sýslunefnd kýs sér oddvita og gilda þar um reglur 21. gr. eftir því sem við á.

22. gr.

1. mgr. 98. gr. laganna orðist svo:
Sýslunefnd skal halda a. m. k. tvo fundi á ári samkvæmt nánari ákvörðun oddvita.

23. gr.

Lokamálsgrein 101. gr. laganna orðist svo:
Gjald það, sem þannig kemur í hlut hvers hrepps, skal að fullu greitt oddvita sýslunefndar fyrir 1. október ár hvert.

24. gr.

106. gr. laganna falli niður.

25. gr.

Ný grein næst á eftir 109. gr. laganna hljóði svo:
Bæjarstjórn skal heimilt að eiga einn áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétti á fundum sýslunefndar nærliggjandi sýslu.

26. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 1982.

Greinargerð.

Um langt árabíll hefur átt sér stað umræða um stöðu og hlutverk sveitarstjórna á Íslandi, m. a. hvernig haga skuli fjármálaegum tengslum ríkisvalds og sveitarstjórna og hvernig skipta skuli verkefnum milli sveitarstjórna og þeirra framkvæmdaðila ríkisvaldsins sem ná til landsins alls. Inn í þessa umræðu hefur síðan óhjákvæmilega fléttast spurningin um stærð sveitarstjórnarumdæma. Má segja að árlega beri mál þessi á góma á ráðstefnum sveitarstjórnarmanna, jafnframt því sem nefndir á vegum ríkisvaldsins huga að þessum málum, og hefur svo gengið til frá því að núgildandi sveitarstjórnarlög voru sett árið 1961.

Nú síðast hefur lokið störfum verkefnaskiptingarnefnd ríkis og sveitarfélaga, en hún var skipuð í febrúar 1976 og lauk störfum í desember 1980.

Í tillögum nefndarinnar um stjórnsýslukerfið er m. a. lögð áhersla á eftirfarandi:

1. Að í landinu verði aðeins tveir lögformlegir valdhafar í stjórnsýslu, þ. e. ríkisvald og sveitarfélög, og að réttarstaða allra sveitarfélaga verði hin sama.
2. Að ekki verði að sinni lögboðin sameining sveitarfélaga, heldur verði hvatt til aukinnar samvinnu meðal þeirra sem vonandi leiðir síðar til sameiningar þar sem það reynist hagkvæmt.
3. Varðandi sýslurnar er því m. a. lýst yfir, að líta beri á opinbera stjórnun og verkefni sýslna sem tvískipta og aðskilda, þannig að hrein skil verði á milli málefna ríkisins og sveitarstjórna.

4. Að eftir að sveitarfélögin hafi sameinast og eflst verði þeim falin þau verkefni sem sýslunefndirnar nú hafa að lögum, en sýslunefndir skuli samt sem áður starfa áfram sem samstarfsvettvangur sveitarstjórna á héraðsgrundvelli.
5. Ekki er lagt til að breytingar verði gerðar á né lögákveðið hvert starfssvið og verkefni landshlutasamtakanna skuli vera.

Í öllum meginatriðum verður að telja að tillögur nefndarinnar miði í rétta átt, en þær eru svo víðtækar að ljóst er að ef ná á þeim öllum fram þarf til að koma heildarendurskoðun á sveitarstjórnarlögum, en það mun aftur valda því, að nokkur tími mun líða þar til kemur að nauðsynlegustu og einföldustu endurbótum sem aftur á móti mætti koma í framkvæmd nú með því einu að gera óverulegar breytingar á gildandi sveitarstjórnarlögum.

Með þessu frumvarpi er lagt til að sveitarfélögin verði jafnréttá og að jafnframt verði samvinna aukin á héraðsgrundvelli, en hún mun síðan, þegar fram í sækir, leysa þann vanda sem mörgum virðist sameiningarmálið vera í dag. Enn fremur er lagt til að sveitarstjórnir skuli framvegis heyra beint undir félagsmálaráðuneytið og verði allt eftirlit sýslunefnda með þeim afnumið. Einnig skal skorið á bein afskipti sýslumanns f. h. ríkisvaldsins af málefnum sveitarfélaganna með því að þeir hverfi úr sýslunefndum.

Sýslunefndir hafa þjónað sínu hlutverki vel, en þær eru nú rúmlega aldargamlar. Flestar þeirra hafa í tímanna rás svarað sameiginlegum kröfum héraðanna um aðgerðir á hinum margvíslegu sviðum, en á síðustu áratugum hefur komið til nýtt afl þar sem er samvinna sveitarstjórnarmanna sjálfra án þátttöku sýslunefndanna og hefur ein aðalástæða þeirrar þróunar verið sú, að allt aðrir aðilar hafa verið í sýslunefndum en sveitarstjórnnum. Tengsl þessara aðila hafa því ekki verið nægilega mikil til þess að þeir væru samstiga um brýn hagsmunamál. Hafa kraftar dreifst og góð mál oft á tíðum goldið þess.

Í frumvarpinu er lagt til að sú breyting verði gerð, að í sýslunefndum sitji eingöngu fulltrúar úr hópi sveitarstjórnarmanna. Þar með verða sýslunefndir samstarfsvettvangur sveitarstjórnanna sjálfra án beinna afskipta ríkisvaldsins og þar getur því m. a. þróast sá frjálsi samvinnugrundvöllur sem sveitarstjórnnum er nauðsynlegur í dag.

Þá munu sýslunefndir fara með þau verkefni sem þeim eru enn falin að lögum, en þar ber hæst verkefni í vegamálum. Ljóst er að þar verða sveitarfélögin að vinna saman að málum því annar kostur er einungis sá að afhenda ríkisvaldinu alla ákvarðanatöku um sýsluvegagerð.

Að öðru leyti yrði sýslunefndin vettvangur fyrir frjálst samstarf. Gerð er tilraun til þess að fá kaupstaðina til þátttöku í þessu samstarfi með því að gera ráð fyrir því, að þeir geti eignast áheymarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétti í þeirri sýslunefnd sem næst þeim liggur.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því, að félagsmálaráðherra geti að fengnum tillögum heimamanna breytt mörkum kaupstaða og sýslna. Nauðsyn slíkra aðgerða blasir við í nokkrum héruðum og er lagabreytingu þessari ætlað að auðvelda þá framkvæmd.

Að lokum er það ákvæði, að fundi sveitarstjórna skuli halda í heyranda hljóði. Þær kröfur, sem nú eru gerðar um lýðræðisleg vinnubrögð, hafa fyrir löngu gert þá skipan mála nauðsynlega.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt gildandi lagaákvæðum verður mörkum kaupstaða og sýslna ekki breytt nema með lögum. Lagt er til að félagsmálaráðuneytinu verði falið að taka ákvörðun um breytingu á mörkum að fenginni umsögn þeirra sveitarstjórna og sýslunefnda er aðild kunna að eiga hverju sinni. Það er skoðun margra, að þörf sé lagfæringa á sýslumörkum á nokkrum stöðum svo tekið sé fullt tillit til þarfa íbúanna með hliðsjón af þjóðfélagsbreytingum síðustu ára. Auðveldara verður að koma fram nauðsynlegum lagfæringum varðandi þessi umdæma-mörk ef fallist verður á þessa lagabreytingu.

Um 2. og 3. gr.

Þær breytingar, sem lagt er til að gerðar verði skv. þessum greinum, leiðir af þeim tilgangi þessa frumvarps, að sveitarstjórnir heyri um málefni sín beint og milliliðalaust undir félagsmálaráðuneytið.

Um 4. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði að sama regla gildi um alla fundi sveitarstjórna, þ. e. að þeir fari fram fyrir opnum dyrum. Líklegt er að í kjölfar lögfestingar þessa atriðis fylgi aukinn áhugi almennings á starfi sveitarstjórna.

Um 6. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Telja verður að ráðning sameiginlegs sveitarstjóra muni styrkja smærri hreppa út á við og einnig efla innra samstarf þeirra.

Um 8. gr.

Telja verður eðlilegt að bæjarstjórar og sveitarstjórar hafi sömu úrræði gagnvart þeim ályktunum sveitarstjórna sem þeir telja varhugaverðar.

Um 9., 10. og 11. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 12. og 13. gr.

Talið er eðlilegast að endurskoðun hjá öllum sveitarfélögum lúti sömu reglum.

Um 14., 15., 16., 17., 18. og 19. gr.

Ákvæði þessara greina skýra sig sjálf, en þau eru sett til að samræma réttarstöðu sveitarfélaganna gagnvart ríkisvaldinu.

Um 20. og 21. gr.

Í þessum greinum koma fram nýjar reglur um kjör sýslunefndarmanna og oddvita sýslunefndar.

Um 22. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 23. gr.

Hér er mælt fyrir um greiðslu framlaga sveitarfélaganna í sameiginlegan sjóð.

Um 24. gr.

106. gr. laganna falli niður þar sem eftirlit sýslunefndar með þar tilgreindum atriðum fellur niður.

Um 25. gr.

Með grein þessari er gerð tilraun til þess að víkka út starfssvæði sýslunefnda ef kaupstöðunum þykir henta að nýta sýslunefndirnar sem samstarfs- og viðræðugrundvöll gagnvart öðrum sveitarfélögum. Hér er ekki um skyldu að ræða fyrir kaupstaðina, aðeins heimild þeim til handa án allra fjárskuldbindinga.