

Umsögn

Sambands íslenskra sveitarfélaga

um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, með síðari breytingum, 856. mál.

Efni frumvarpsins er tvíþætt. Annars vegar hefur það að geyma ákvæði er lúta að atkvæðagreiðslum um sameiningar sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemdir við þann hluta frumvarpsins. Hins vegar hefur frumvarpið að geyma ákvæði sem ætlað er að sníða vissa vankanta af gildandi sveitarstjórnarlögum. Það er að þeim þætti sem eftirfarandi athugasemdum er beint.

Um 3. gr. frumvarpsins

Lagt er til að 3. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að 3. mgr. þess falli niður en 2. mgr. verði svohljóðandi:

„Sveitarstjórn getur hvenær sem er á kjörtímabili ákveðið að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnunum sem hún kys eða skipar ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, svo sem ef nefndarmaður brýtur gegn þagnarskyldu eða hann mætir ekki á fundi nefndar. Enn fremur getur sveitarstjórnarmaður krafist þess að nefnd verði endurskipuð, svo sem ef breytingar verða á meirihlutasamstarfi á kjörtímabilinu. Sveitarstjórn er þó heimilt að hafna slíkri beiðni ef hún er að mati sveitarstjórnar bersýnilega tilefnislaus. Við framangreindar breytingar á skipan fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnunum sveitarfélags skal kjósa alla fulltrúa að nýju og fer þá um kjör skv. 2. mgr. 40. gr. nema enginn ágreiningur sé innan sveitarstjórnar um breytingarnar.“

Samkvæmt núgildandi sveitarstjórnarlögum hefur sveitarstjórn víðtæka heimild til að skipta um fulltrúa í nefndum hvenær sem er á kjörtímabili. Með 3. gr. frumvarpsins er stefnt að því að breyta þessari reglu lítillega. Í fyrsta lagi verður heimilt að skipta um fulltrúa í nefndum ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnarinnar. Þessi heimild er óbundin. Í öðru lagi getur meirihluti sveitarstjórnar ákveðið að skipta út fulltrúa ef ákveðnar málefnalegar ástæður liggja þeirri ákvörðun að baki og í þriðja lagi getur sveitarstjórn ákveðið að endurskipa nefnd, svo sem ef breytingar verða á meirihlutasamstarfi á kjörtímabili. Í síðastgreinda tilvikinu fer um kjör nefndar samkvæmt 2. mgr. 40. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við þau markmið sem að er stefnt með þessum breytingum en telur þó rétt að tryggja minnihluta sveitarstjórnar sambærilega möguleika og meirihlutinn hefur til að skipta

um sína fulltrúa í nefndum. Er því gerð tillaga um að í stað þess að rætt verði um í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins að sveitarstjórn geti ákveðið að endurskipa nefnd að reglan verði orðuð þannig að „sveitarstjórnarmaður [geti] krafist” þess að slík endurskipan fari fram. Sveitarstjórn beri þá að verða við slíkri kröfu, nema hún sé bersýnilega tilefnislaus. Slíkt skilyrði kemur í veg fyrir misnotkun einstakra sveitarstjórnarmanna á þeirri heimild sem þeim er hér fengin. Ákvörðun sveitarstjórnar um að hafna slíkri kröfu sveitarstjórnarmanns gæti hann kært til félagsmálaráðuneytisins, sbr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga.

Til nánari rökstuðnings skal bent á að eins og frumvarpið er úr garði gert getur meirihlutinn náð fram skiptum á sínum fulltrúum með því að ákveða að endurskipa í nefnd, enda nægir meirihluti atkvæða á fundi til að taka slíka ákvörðun. Minnihlutinn yrði hins vegar að ná samhljóða samþykki allra í sveitarstjórn til að geta skipt út sínum fulltrúa. Þessi breyting tryggir möguleika minnihlutans til að hafa áhrif á það hvaða fulltrúar á hans vegum sitja í nefndum sveitarfélagsins til jafns við meirihlutann. Þar sem gert er ráð fyrir að kosning vegna endurskipunar fari að reglunni í 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaganna myndast ekki hætta á að valdahlutföll raskist innan nefnda þó frumvarpinu verði breytt með þessum hætti.

Í raun má hins vegar gera ráð fyrir að mjög ólíklegt sé að til slíkra kosninga komi. Í ljósi þess að minnihlutinn getur ávallt krafist kosninga og þar með skipt út sínum fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum má gera ráð fyrir að almennt muni aðrir í sveitarstjórn fallast á tillögur minnihluta um fulltrúaskipti í nefndum, þ.e.a.s. ef ljóst er að kosning myndi hvort eð er hafa sömu afleiðingar. Ef enginn ágreiningur er innan sveitarstjórnarinnar um fulltrúaskiptin þarf ekki að fara fram ný kosning um alla fulltrúana í viðkomandi nefnd, sbr. 1. málslíð 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Jafnframt mun þessi aðferð tryggja óbreytta stöðu í þeim tilfellum er tveir eða fleiri framboðslistar hafa gert með sér samkomulag um tilnefningu í nefndir. Gera má ráð fyrir að sá listi (A-listi) sem „átt” hefur viðkomandi fulltrúa í nefnd mun fá að halda honum því ef sá listi (B-listi) sem gert hafði verið samkomulag við um tilnefningu í nefndir neitar að samþykkja nýjan fulltrúa A-lista getur A-listinn farið fram á endurkjör í allar nefndir og þar með náð sínu fram. Yfirvofandi hótun um endurkjör í allar nefndir leiðir því til þess að samkomulag næst ef á annað borð ef vilji til að halda áfram samstarfi um tilnefningar í nefndir.

Vegna þess liðar málsgreinarinnar er lýtur að útskiptingu nefndarfulltrúa á grundvelli málefnalegra ástæðna skal tekið fram að sambandið telur eðlilegt að í þeim tilfellum er sveitarstjórn nýtir sér þá heimild skuli fara fram kosning í alla nefndina að nýju enda sé ekki samstaða um breytinguna.

Nánar um niðurfellingu 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að þær reglur sem fram koma í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins séu ekki heppilegar. Þar kemur fram að ef aðeins eigi að skipta um hluta nefndar skuli sá framboðslisti sem tilnefndi nefndarmann einnig skipa eftirmann hans nema sveitarstjórn hafi verið sjálfkjörin eða kjörin óbundinni kosningu, en þá skuli beita hlutfallskosningu. Hafi tveir eða fleiri stjórnsmálaflokkar eða samtök átt samstarf um nefndarkosningar þá skuli það framboð sem tilnefndi

viðkomandi mann tilnefna eftirmann sé ekki kveðið á um annað í yfirlýsingu sbr. 24. gr. svsl.

Í fyrsta lagi skal bent á að það er ekki lögbundið að tilteknir framboðslistar tilnefni ávallt nefndarmenn þegar kjörið er í sveitarstjórn í ráð, nefndir og stjórnir. Sem dæmi getur verið að oddviti geri tillögu um alla nefndarmenn sem svo eru allir samþykktir samhljóða, þó svo að tveir eða fleiri listar hafi boðið fram í sveitarstjórnarkosningum og náð mönnum inn. Frumvarpið virðist hins vegar gera ráð fyrir að ávallt fari fram tilnefningar þegar kosið er í nefndir og tveir eða fleiri framboðslistar eiga fulltrúa í sveitarfélaginu. Er óheppilegt að innan laganna sjálfra geti myndast skýringarvandamál af þessu tagi.

Í öðru lagi virðist frumvarpið á því byggt að ef aðeins eigi að skipta um hluta nefndar og sveitarstjórn hafi verið sjálfkjörin eða kjörin óbundinni kosningu þá skuli beita hlutfallskosningu um þá nefndarfulltrúa sem á að skipta út. Virðist jafnvel á þessu byggt þó aðeins eigi að skipta um einn fulltrúa. Verður ekki séð hvaða rök mæla með hlutfallskosningu sem fram fer með slíkum hætti. Verður ekki betur séð en að með þessu fyrirkomulagi sé viðhaldið þeim ágalla sem er á núgildandi lögum, eins og framkvæmd þeirra hefur verið, að meirihluti í sveitarstjórn geti ákveðið að skipta út einstökum fulltrúum í nefndum og það jafnvel fulltrúum minnihlutans.

Í þriðja lagi er síðari setning 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, þar sem talað er um þau tilvik þegar tveir eða fleiri stjórnsmálaflokkar eða samtök eiga samstarf um nefndarkosningar, mjög óskýr. Á það ekki síst við um tilvísun til 24. gr. sveitarstjórnarlaganna, enda er þar fjallað um innkomu varamanna í sveitarstjórn en ekki um nefndarfulltrúa.

Í ljósi þessara galla á málsgreininni og framangreindra breytingartillagna á 2. mgr. greinarinnar verður ekki séð að sérstök þörf sé á 3. málsgreininni því gera má ráð fyrir því að nær alltaf náist samkomulag um breytingar á fulltrúum í nefndum.

Þannig afgreitt 30. apríl 2004.

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri