

Samband íslenskra sveitarfélaga



Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Grunnnámskeið 1

2007

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 1

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2006

Borgartúni 30
Pósthólf 8100
128 Reykjavík

Sími 515 4900
Netfang: samband@samband.is
Veffang: www.samband.is
2006/07

1

LÝÐRÆÐISLEG STJÓRNUN SVEITARFÉLAGA

SAMANTEKT: GUNNAR HELGI KRISTINSSON PRÓFESSOR

Sveitarfélög í öllum
lýðræðisríkjum

Öll stærri lýðræðisríki heimsins skiptast í sveitarfélög. Skiptingin í sveitarfélög á rætur í margbreytileika mannlífsins. Allt annars konar viðfangsefni blasa við í norðlenskum sveitahreppi – svo dæmi sé tekið – en í miðborg Reykjavíkur. Skiptingin í sveitarfélög leysir úr vanda stefnumótunar í margbreytilegu samfélagi á hagkvæman og lýðræðislegan hátt.

Mörg fámenn
sveitarfélög á Íslandi

Við upphaf núverandi kjörtímabils eru sveitarfélög á Ísland 79 og hefur þeim fækkað um fjórðung frá fyrra kjörtímabili þegar þau voru flest 105. Þau eru mjög misfjöldmenn. Hin minnstu hafa innan við eitt hundrað íbúa en hið stærsta um 115.000 íbúa. Flest sveitarfélaganna eru fremur smá. Rúmlega þriðjungur þeirra hefur innan við 500 íbúa og einungis fimm sveitarfélög hafa yfir tíu þúsund íbúa. Sveitarstjórnarskipanin á Íslandi hvílir á gömlum grunni en sveitarfélögin voru endurvakin árið 1872 að danski fyrirmynd. Sveitarfélögum fjölgaði nokkuð fram eftir tuttugustu öldinni en þeim hefur fækkað mikið á undanförunum árum, meðal annars vegna stefnu stjórnvalda um að skapa öflugri rekstrar-einingar á sveitarstjórnarstiginu. Hér er þó enn töluverður fjöldi fámennra sveitarfélaga og mjög fámenn sveitarfélög eru mun fleiri en í nágrannalöndum okkar.

Sjálfsforræði

Sveitarfélögin eru sjálfsstjórnareiningar innan þess ramma sem landstjórnin setur þeim. Þau hafa visst sjálfsforræði, tiltekin verkefni og eigin tekjustofna upp að vissu marki. En ramminn utan um starfsemi þeirra er samt ákveðinn af ríkinu. Á Íslandi er einungis íslenska ríkið fullvalda, sem þýðir að hjá því liggur hið endanlega ákvörðunarvald í sameiginlegum málum landsmanna. Þetta fyrirkomulag er ólíkt því sem tíðkast í sambandsríkjum – svo sem Þýskalandi eða Bandaríkjunum – þar sem fullveldið skiptist á milli alríkisins og innríkjanna (fylkjanna). Innríkin skiptast hins vegar í sveitarfélög, hvert með sínum hætti, og sveitarfélögin þar þurfa – alveg eins og á Íslandi – að lúta þeim lagaramma sem handhafar fullveldisins hafa sett þeim.

Þótt sveitarfélögin eigi enga hlutdeild í fullveldi ríkisins er staða þeirra í stjórnsýslu þess samt mjög frábrugðin stöðu venjulegra framkvæmdavaldsstofnana. Sýslumaðurinn á Selfossi lýtur annars vegar þeim lögum og reglum sem snerta starfsemi embættisins og hins vegar stjórnsýsluforræði dómsmálaráðherra. Ráðherrann

ræður sýslumann úr hópi umsækjenda, hann getur gefið embættinu fyrirmæli og hann tekur á stjórnslukærum sem varða starfsemi þess. Eins og sýslumannsembættin þurfa sveitarfélögin að hlíta lögum og ákvarðanir þeirra er hægt að kæra til félagsmálaráðuneytisins ef þær eru taldar brjóta í bága við lög. En hvorki félagsmálaráðherra né aðrir ráðherrar ríkisstjórnarinnar geta gefið sveitarfélögunum fyrirmæli um hvernig þau skuli haga starfsemi sinni að öðru leyti. Það er megingrundvöllurinn fyrir sjálfstæði þeirra.

Lýðræðislegur
grundvöllur

Í stað þess að falla undir ábyrgð ráðherra (sem er ábyrgur gagnvart þinginu) bera sveitarstjórnir ábyrgð gagnvart eigin kjósendum. Sérstaða sveitarfélaganna samanborið við stofnanir framkvæmda-valdsins felst fyrst og fremst í hinum lýðræðislega grundvelli þeirra. Framkvæmdavaldið hefur alls kyns staðbundna starfsemi á sínum snærum. Í sumum tilvikum er jafnvel búið svo um hnútana að heimamenn hafi vist umþóttunarvald um stjórn hennar. Þjónusta ríkisins við fatlaða fellur til dæmis að hluta til undir Svæðisráð í málefnum fatlaðra þar sem sveitarfélög á viðkomandi svæði eiga fulltrúa. En ólíkt sveitarfélögunum lúta staðbundnar stofnanir framkvæmda-valdsins samt ekki lýðræðislegu taumhaldi íbúanna á hverjum stað.

Sveitarfélög forgangsraða verkefnum í krafti þess lýðræðislega umboðs sem sveitarstjórnirnar fá í kosningum. Þegar ólík málefni keppa um athygli sveitarstjórnarmanna er oft erfitt að skera úr um það með afgerandi hætti hver forgangs röðunin ætti að vera. Ætti að verja meiri peningum til uppbyggingar grunnskólans, til eflingar ferðaþjónustu eða til framkvæmda á vegum bæjarins? Talsmenn hinna ólíku málefna geta fært fram hin aðskiljanlegustu rök fyrir því að einmitt þau verkefni, sem þeir bera fyrir brjósti, ættu að komast fremst í forgangs röðina. Skynsamleiki lýðræðisins felst í því að hvaða forgagnsröð sem verður ofan á þurfa sveitarstjórnarmenn fyrir eða síðar að standa skil á ákvörðunum sínum frammi fyrir kjósendum í sveitarstjórnarkosningum.

Verkaskipting milli
sveitarfélaganna og
landsstjórnarinnar

Verkaskiptingin milli sveitarfélaganna og annarra stjórnsýslustiga er meðal flóknustu álitæfnanna í sveitarstjórnarmálum. Þar takast á ólík sjónarmið. Það er æskilegt að sveitarfélögin taki að sér tiltölulega stóran hluta af opinberri þjónustu vegna þess að þau eru í góðri aðstöðu til að laga hana að þörfum íbúanna á hverjum stað. Sveitarfélögin eru í nábýli við íbúa sína, ólíkt landstjórninni sem oft virkar fjarlæg og framandi. En sum verkefni eru þess eðlis að þau krefjast frekar stórra rekstrareininga ef þeim á að sinna með sæmilega hagkvæmum hætti. Það knýr á um sameiningu sveitarfélaga og myndun stærri stjórnsýslueininga. En um leið og

sveitarfélögin stækka hætta þau á að glata einu helsta sérkenni sínu, sem er nálægðin við íbúana.

Í sumum nágrannalanda okkar er það meginhugsun verkskiptingarinnar á milli ríkis og sveitarfélaga að sveitarfélögin sjái um beina þjónustu við borgarana en landstjórnin um almenna reglusetningu, utanríkismál og fleira. En jafnvel sveitarfélög með nokkra tugi þúsunda íbúa ráða ekki við þjónustuverkefni ef mjög stórar einingar þarf til að ná viðunandi rekstrarhagkvæmni, eins og á við á ýmsum sviðum heilbrigðisþjónustu. Þess vegna eru sveitarstjórnarstigin sums staðar tvö eða jafnvel fleiri. Í Danmörku sjá kommúnurnar (sveitarfélögin) um þá þætti opinberrar þjónustu sem þær ráða við, en regioner eða héruð um verkefni sem krefjast stærri eininga. Á Íslandi er sveitarstjórnarstigið óvenju einfalt að því leyti að hér er einungis eitt sveitarstjórnarstig. Hvað þetta varðar er þó vert að hafa í huga að íbúafjöldi Íslands er talsvert minni en í meðalstóru dönsku héraði og því ef til vill eðlilegt að landstjórnin hér hafi með höndum verkefni sem héruðin í Danmörku sjá um. Jafnvel þegar þetta er haft í huga eru verkefni sveitarfélaganna á Íslandi samt mun minni en í Danmörku.

STYRKUR SVEITARFÉLAGANNA

Kostir smæðarinnar

Einn megintilgangur sveitarfélaga er að nýta kosti smæðarinnar og nálægðarinnar við framleiðslu á sameiginlegum gæðum. Nálægðin hefur margar hliðar. Hún felur oft í sér að þær vegalengdir, sem fara þarf til að sækja eða veita þjónustu, eru minni en ella. En það skiptir ekki síður máli að stjórnámálmennt og starfsmenn sveitarfélaga geta haft góða innsýn og yfirsýn yfir það samfélag sem þeir eiga að þjóna ef það er ekki of stórt. Þeir geta haft persónulega reynslu af mörgum þeirra mála sem koma til afgreiðslu sveitarfélagsins og bæta þannig innsæi við þær almennu starfsreglur sem nauðsynlegt er að fylgja í opinberri stjórnsýslu. Sveitarstjórnarmaður, sem finnur í sínu daglega umhverfi fyrir óskum um breytta þjónustu leikskólanna eða andstöðu við staðarvali á mannvirki er sennilega næmari fyrir slíkum hræringum en starfsmenn ríkisins.

Nálægð og gegnsæi

Almenningur hefur oftast betri aðgang að sveitarstjórnarmönnum en öðrum stjórnámálönnum. Sveitarfélögin eru minni en kjördæmin (nema í Reykjavík samkvæmt nýrri kjördæmaskipan) og kjörnir fulltrúar, sem þjóna íbúunum, miklu fleiri. Stjórnámálmenntirnir eiga í daglegum samræðum við umbjóðendur sína um þau mál sem á þeim brenna. Gegnsæi stjórnsýslunnar er auk þess meira. Íbúarnir hafa nokkuð góða mynd af því sem sveitarfélagið er að gera og góð tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri. Þetta bætir forsendur sveitarfélaganna til að laga

þjónustu sína að óskum íbúanna. Tengslin milli skatta, útgjalda og árangurs virðast einnig oft augljósari í litlum einingum. Kostnaðurinn af fjörutíu milljóna króna umferðarmannvirki í Reykjavík er lítt sýnilegur venjulegum Reykvíkingsi þar sem hann er um 350 kr. á mann, en annað er uppi á teningnum á Seltjarnarnesi þar sem kostnaðurinn af slíkri framkvæmd yrði um 9.000 kr. á mann. Og í Súðavíkurbænum yrði kostnaðurinn um 170 þús. kr. á íbúa.

Þátttaka

Litlar einingar eins og sveitarfélögin veita meiri tækifæri til beinnar þátttöku borgaranna í verkefnum stjórnsýslunnar heldur en stórar. Miklu fleiri taka þátt í sveitarstjórnarmálum en í landsmálunum. Árið 2003 voru 776 frambjóðendur í kjöri til Alþingis og 63 náðu kjöri. Í sveitarstjórnarkosningunum árið 2002 voru hins vegar 2.714 á framboðslistum (og eru þá að sjálfsögðu ekki taldir með íbúar sveitarfélaga þar sem kosning var óbundin). Kjörnir fulltrúar í þessum sveitarfélögum voru 466. Bæði frambjóðendum og kjörnum fulltrúum hefur hins vegar farið fækkandi með aukinni sameiningu sveitarfélaga. Fyrir utan hinar eiginlegu sveitarstjórnir starfar í sveitarfélögunum umfangsmikið nefndakerfi þar sem almennir borgarar koma að stjórnslu sveitarfélaganna. Umfang þess hefur aldrei verið metið nákvæmlega en sem dæmi má nefna að Akraneskaupstaður skipar samkvæmt lauslegri talningu í nærri eitt hundrað og fimmtíu nefndapláss og á móta fjölda varamanna. Giska má á að hliðstæð tala fyrir landið allt geti nálgast fimm þúsund.

Áhugi almennings

Rannsóknir sýna að talsverður hópur landsmanna hefur áhuga á sveitarstjórnarmálum, er virkur í sínu sveitarfélagi og hefur trú á getu sinni til þess að hafa áhrif á niðurstöður sveitarstjórna. Áhuginn, virknin og hið pólitíska sjálfstraust er hins vegar meira í litlum sveitarfélögum heldur en stórum. Sama á við um þekkingu á sveitarstjórnarmálum. Kostir smæðarinnar koma þannig skýrt fram á íslenska sveitarstjórnarstiginu, þótt smæðin hafi hins vegar líka ókosti sem nánar verður komið að síðar.

Hagkvæmni

Skiptingin í sveitarfélögum er að mörgu leyti hagkvæm aðferð við að veita opinbera þjónustu. Í allri opinberri þjónustu er mikilvægt að framboðið á henni samsvari þörfum og óskum íbúanna á hverjum stað. Sveitarfélög geta lagt metnað sinn í að bjóða upp á fullkomna þjónustu á mismunandi sviðum, hvort sem það er í verklegum framkvæmdum eða menningarmálum, svo dæmi séu tekin. En þjónusta, sem er umfram það sem íbúarnir óska eftir eða vilja að skattfé sitt sé notað í, er oft hrein sóun. Grundvöllurinn að hagkvæmni sveitarfélaganna sem þjónustuaðila er að þau geta forgangsraðað með mismunandi hætti, í samræmi við þarfir hins staðbundna samfélags. Í einu sveitarfélagi kunna betri samgöngur

að vera forgangsmál, í öðru umbætur í skólamálum og í hinu þriðja bætt félagsþjónusta. Þessi möguleiki sveitarfélaganna til að forgangsraða með ólíkum hætti – sem að sjálfsögðu er nátengdur hinum lýðræðislega grundvelli þeirra – er einn helsti styrkur þeirra.

Sveigjanleiki

Stjórnsýsla sveitarfélaganna er smærri í sniðum en stjórnsýsla landsstjórnarinnar. Boðleiðirnar eru styttri og sveigjanleikinn oft meiri. Sveitarfélögin eru þess vegna oft fljótari að bregðast við nýjum aðstæðum en landstjórnin. Til að greiða úr vanda, sem kemur upp í málaflokkum sveitarstjórnanna, þarf ekki að ganga í gegnum jafn mörg stjórnsýslustig eins og í stjórnsýslu ríkisins. Og þótt að sjálfsögðu þurfi að gæta vel að líklegum afleiðingum aðgerða sveitarstjórnarinnar er að sumu leyti auðveldara að meta afleiðingar á einum stað heldur en að skoða þær fyrir landið í heild, í hinum fjölbreytilegustu aðstæðum. Lengingu viðverutíma í grunnskólanum er hægt að skoða á tiltölulega einfaldan hátt í einu sveitarfélagi með því að skoða kostnaðinn, ábatann og áhrifin á fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Sams konar ákvörðun fyrir landið í heild tæki mun lengri tíma, krefðist mun ítarlegri úttekta og að öllum líkindum miklu flóknara samningaferlis ef þarfirnar væru ólíkar frá einum stað til annars.

Samhæfing

Samhæfing í opinberri stjórnsýslu er að ýmsu leyti auðveldari fyrir tilstilli sveitarfélaganna. Stjórnsýsla ríkisins skiptist í fjórtán ráðuneyti, sem hvert um sig hefur eigin boðskiptakerfi. Þegar mál snerta fleiri en eitt ráðuneyti skapar það vanda í stjórnsýslu ríkisins. Slíkan vanda má leysa með ýmsum hætti, svo sem með skipun nefnda eða tengiliða, en vegna þess að slíkar lausnir ganga þvert á skipulag ráðuneytanna eru þær oft þungar í vöfum. Þegar brýnt er að bregðast skjótt við – til dæmis þegar slys eða náttúruhamfarir verða – skapar þetta áhættu.

Sveitarstjórnirnar eru það sem stundum er kallað lárétt stjórnvald. Þær eru hver um sig eitt stjórnvald sem hefur fjölbætta málaflokka á sinni könnu (ólíkt ráðuneytunum sem sjá hvert um sig í meginatriðum um einn málaflokk). Það að sveitarstjórnirnar hafa yfirstjórn margra málaflokka með höndum gerir samhæfingu auðveldari þegar tilvik koma upp sem snerta ólíka aðila stjórnsýslunnar. Samhæfð fjölskylduþjónusta (sem snert getur t.d. skólamál og félagsþjónustu) eða framkvæmdaáætlun, sem nær til skipulagsmála, veitna, gatnagerðar og skóla, eru dæmi um samhæfingu af því tagi sem heppilegt er að sé í höndum alhliða stjórnvalds eins og sveitarfélögin eru.

Margbreytileiki

Mismunandi forgangsstöðun sveitarfélaganna býður íbúum þeirra upp á visst val. Þar sem mörg sveitarfélög eru á sama svæði getur

myndast samkeppni þeirra á milli um að bjóða aðlaðandi samsetningu á þjónustu og sköttum. Fólk getur valið sér búsetu með hliðsjón af þeirri þjónustu sem sveitarfélagið veitir og þeim gjöldum sem það innheimtir. Það veitir sveitarfélögunum vist aðhald, því neikvæð íbúapróun er almennt ekki eftirsóknarverð. Hins vegar getur hröð fjölgun íbúa líka haft vandamál í för með sér og það getur verið fyllilega réttlætanlegt fyrir sveitarfélag að reyna frekar að gera vel við þá íbúa sem fyrir eru en að fjölga þeim.

VEIKLEIKAR

Vanmáttur lítilla eininga

Smæðin og nálægðin – sem eru meðal helstu styrkleika sveitarfélaganna – hafa ekki bara jákvæðar hliðar. Af þeim leiða líka ýmsir helstu veikleikar sveitarfélaganna. Flest sveitarfélaganna hafa vegna smæðarinnar litla burði til að takast á við verkefni. Minnstu sveitarfélögin á Íslandi hafa lítið sem ekkert skrifstofuhald og geta ekki ráðið til sín framkvæmdastjóra. Þau hafa litla starfsemi á sínum snærum og sinna jafnvel lítið sem ekkert mikilvægum málaflokkum eins og félagsþjónustu. Þau hafa lítið fjárhagslegt svigrúm til að taka á nýjum verkefnum eða bregðast við óskum íbúa sinna um annað en það sem beinlínis er lagaleg skylda þeirra.

Veikburða stjórnýsla

Stjórnýsla margra sveitarfélaga er veikburða. Sum þeirra ráða ekki við að hafa í þjónustu sinni fólk með sérþekkingu eða þess konar faglega hæfni sem tryggir vandaða stjórnýslu. Mikil hætta er þess vegna á því að þau geri ýmiss konar mistök. Hið lagalega umhverfi allrar opinberrar stjórnýslu á Íslandi hefur á undanförunum árum orðið mun flóknara en áður og á mörgum sviðum opinberrar starfsemi eru miklu meiri kröfur gerðar til undirbúnings og efnis ákvarðana en áður var. Sveitarfélög, sem ekki hafa aðgang að sérþjálfuðu starfsfólki, eiga í vaxandi mæli erfitt með að fóta sig í þessum nýju aðstæðum.

Kunningjasamfélag

Nálægðinni fylgir auk þess sá vandi að sveitarstjórnarmenn og starfsfólk sveitarfélaganna eru iðulega í persónulegum tengslum við það fólks sem leitar til sveitarstjórnanna með erindi. Það er útbreidd skoðun á Íslandi að kunningsskapur, frændsemi og pólitísk fyrirgreiðsla vegi þungt á sveitarstjórnarstiginu. Auðvelt er að finna dæmi sem styðja þá skoðun. Fyrirgreiðsla getur mismunað fólki og þannig brotið í bága við þau jafnræðissjónarmið sem eru útbreidd í samfélaginu og að hluta tryggð í lögum og stjórnarskrá. Fyrirgreiðsla getur einnig verið á kostnað almannahagsmuna (t.d. þegar lakari umsækjendur um störf eru ráðnir, óhagstæðir verksamningar gerðir eða lóðaúthlutanir fara eftir geðþótta) og er í þeim tilvikum ein tegund spillingar í opinberu lífi.

Óhagkvæmni	Lítill sveitarfélög ná oft ekki að nýta hagkvæmni stærðarinnar í rekstri sínum. Hversu mikil stærðarhagkvæmni er getur verið mjög mismunandi frá einu sviði opinbers rekstrar til annars. Hún getur verið mjög mikil, t.d. þar sem dýrar fjárfestingar eru stór hluti kostnaðarins, en í vinnuafsfrekri þjónustu er hún ekki endilega mjög mikil. Enginn vafi er á því að stærðarhagkvæmni gæti í ýmsum þeim verkefnum sem sveitarfélögin á Íslandi sinna, svo sem í grunngerð byggðanna (t.d. veitur og samgöngur) og í rekstri grunnskólanna. Það þýðir að lítill sveitarfélög eru oft að veita þjónustu við íbúana með óhagkvæmari hætti en stærri sveitarfélög. Íbúarnir fá með öðrum orðum minna fyrir skattpeninga sína en í stærri sveitarfélögum.
Ráða ekki við verkefni	Ein af afleiðingum þess hve fámenn mörg sveitarfélög eru á Íslandi er að ókleift hefur reynst að færa jafn mikið af verkefnum yfir á sveitarstjórnarstigið eins og í nágrannalöndum okkar annars staðar á Norðurlöndunum. Stærri sveitarfélögin gætu vafalaust tekið að sér aukin verkefni frá því sem nú er, en minni sveitarfélögin – sem sum hver eiga í miklum vandræðum með að sinna núverandi verkefnum sveitarfélaga – myndu hugsanlega lenda í miklum erfiðleikum ef bætt yrði verulega við verkefni sveitarfélaganna. Ef nýta á þá kosti í meiri mæli á Íslandi sem þjónusta sveitarfélaga hefur umfram ríkisrekstur getur það þýtt þrengingar – eða hugsanlega þvingaða sameiningu – fyrir minnstu sveitarfélögin.
Geta þau orðið of stór?	Þótt mikið fámenni sé meðal veikleikanna í rekstri margra sveitarfélaga er samt ástæða til að hafa í huga að tilgangur sveitarstjórnarstigsins er að skapa smærri einingar en í stjórnsýslu ríkisins og nálægð við íbúana. Mikið fjölmenni í einu og sama sveitarfélaginu getur þannig ekkert síður verið veikleiki en mikið fámenni. Í stóru sveitarfélagi eins og Reykjavík er nálægðin milli sveitarfélags og borgaranna ekki eins mikil og víða annars staðar á Íslandi, sem kann að hafa neikvæð áhrif á afstöðu íbúanna til þess sem sveitarfélagið gerir.

ÓGNANIR

Fækkun íbúa	Alls kyns hættur steðja að sveitarfélögum. Hættur eru hins vegar ólíkar eftir eðli sveitarfélaganna. Til dæmis eru það ekki sams konar vandamál sem steðja að Kópavogi eins og dreifbýlishreppi norður í landi. Kópavogur glímir við vanda hraðrar íbúaaukningar en í dreifbýlishreppunum hefur íbúum verið að fækka. Flest sveitarfélög á Íslandi – utan höfuðborgarsvæðisins – hafa búið við neikvæða íbúaþróun í nokkurn tíma. Það þarf í sjálfu sér ekki að vera sérstakt keppikefli sveitarfélaganna að auka íbúatölu sína, enda skapar ör íbúafjölgun sveitarfélögum
-------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

margháttuð útgjöld og henni fylgja iðu-lega félagsleg vandamál þegar heilu íbúðahverfin byggjast frá grunni. Hins vegar skapar fækkun íbúa líka umtalsverð vandamál. Þegar íbúum fækkar þurfa færri skattgreiðendur en áður að standa undir grunnkostnaði við starfsemi sveitarfélaganna. Á sviðum, þar sem stærðarhagkvæmni gætir, þýðir fækkunin að reksturinn verður óhagkvæmari en áður. Fjárhagsstaða sveitarfélaganna getur versnað – ef ekki koma til framlög á móti – og úr því getur hafist vítahringur fjárhagskreppu og mannfækkunar sem sveitarfélögin eiga erfitt með að komast út úr. Í verstu tilfellum þarf félagsmálaráðuneytið að grípa í taumana og taka fjárráðin af sveitarfélögunum með fjárhaldsstjórn, en að vísu heyrir til undantekninga að þróunin fái að ganga svo langt.

Ábyrgð og áhætta

Íbúafækkun getur í sumum tilvikum skapað andrúmsloft örvæntingar og vonleysis sem ýtir sveitarstjórnnum út á ystu nöf þess sem talist getur ábyrg fjármálastjórn. Íbúar margra sveitarfélaga vænta þess að sveitarstjórnin hafi forystu um atvinnuþróun byggðarlagsins og grípi inn í til að tryggja atvinnutækifæri í sinni sveit. Slíkur þrýstingur getur leitt sveitarstjórnir inn á vafasamar brautir. Það er ekki tilgangur sveitarfélaga að festa skattpeninga almennings í mismunandi áhættusömum atvinnurekstri. Til eru aðrar stofnanir sem hafa milligöngu um fjármögnun fyrirtækja, svo sem lánastofnanir og verðbréfamarkaðir. Sveitarfélög, þar sem atvinnuástand er slæmt, eru hins vegar sérlega viðkvæm fyrir þrýstingi af þessu tagi. Það er erfitt að sitja með hendur í skauti þegar mikilvæg atvinnustarfsemi virðist vera að hverfa úr byggðinni. En ef fjármálastofnanir eru ekki tilbúnar að veðja á atvinnustarfsemi er hins vegar ástæða til að staldra við og spyrja hvort viðkomandi starfsemi eigi einfaldlega framtíð fyrir sér. Ef ekki, mun kostnaðurinn – sem á endanum leggst á sveitarfélagið – íþyngja íbúum og atvinnulífi enn frekar.

Mismunun

Misjöfnum íbúafjölda sveitarfélaga og ólíkri fjárhagsstöðu fylgir hætta á alvarlegri mismunun landsmanna hvað aðgengi að opinberri þjónustu varðar. Það er ekki endilega áhyggjuefni þótt þjónusta sveitarfélaganna sé mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars. Tilgangur sveitarstjórnarstigsins er öðrum þræði að bjóða upp á margbreytileika í þjónustu í samræmi við þarfir og óskir íbúanna. Eins er í vissum mæli óhjákvæmilegt að þjónusta sé mismunandi í samræmi við kostnaðinn við að veita hana. Enginn sem sest að á afskekktum slóðum getur búist við að fá opinbera þjónustu sem er sambærileg við það sem best gerist á stærstu þéttbýlisstöðum. Hins vegar er sennilega til eitthvert það lágmark opinberrar þjónustu sem breið samstaða ríkir um í landinu að allir ættu að eiga rétt á. Þetta á til dæmis við um marga þætti menntamála, heilbrigðismála og félagsmála. Ef hluti sveitarfélag-

anna er ekki í stakk búinn til að veita viðunandi þjónustu á þessum sviðum er það alvarleg ógnun við velferð íbúa þeirra. Slík sveitarfélög verða að leita á náðir landstjórnarinnar til að tryggja íbúum sínum betri þjónustu eða sameinast öðrum sveitarfélögum til að skapa öflugri rekstrareiningar.

Verkefni og tekjur

Það hefur verið stefna landstjórnarinnar að færa aukinn hluta af verkefnum opinbera geirans yfir til sveitarstjórnarstigsins. Verkefnayfirfærsla hefur umtalsverða kosti þegar haft er í huga að sveitarfélögin eru almennt heppilegur aðili til að veita góða þjónustu. Henni fylgja hins vegar einnig ýmiss konar vandamál. Fyrir minnstu sveitarfélögin getur aukin byrði verkefna ógnað bæði fjárhagsstöðu og sjálfum tilvistargrundvelli sveitarfélagsins. Verkefnayfirfærslunni fylgir einnig hætta á verri fjárhag sveitarfélaganna ef nýjum verkefnum fylgja ekki fullnægjandi tekjustofnar. Hagsmunir sveitarfélaganna og landstjórnarinnar kunna að rekast á í þessum efnum. Landstjórnin glímur við sinn eigin fjárhagsvanda. Í mörgum ríkjum gætir tilhneigingar til þess að landstjórnin reyni að velta hluta af sínum vanda yfir á sveitarfélögin með því að færa þeim aukin verkefni án þess að færa þeim samsvarandi aukinn hlut í skatttekjum. Dæmi um slíkt má einnig finna hér á landi. Hins vegar er það óheppilegt ef togstreita landstjórnarinnar og sveitarfélaganna um þessi mál verður til þess að torvelda eða hindra yfirfærslu aukinna verkefna til sveitarstjórnarstigsins.

Regluvæðing

Meðal þess sem kann að gera sveitarfélögunum – sérstaklega þeim minnstu – erfitt fyrir í vaxandi mæli er almenn þróun til aukinnar regluvæðingar í samfélaginu. Um opinbera stjórnsýslu og stefnumótun gilda sífellt flóknari reglur sem leikmönnum getur reynst erfitt að fóta sig í. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og sveitarstjórnarlög eru bara hluti sífellt vaxandi reglusafns sem snertir starfsemi sveitarfélaganna. Skýrari reglur um opinbera starfsemi eru að mörgu leyti jákvæð þróun sem styrkir réttarstöðu almennra borgara í viðskiptum þeirra við hið opinbera. En mörg sveitarfélög eiga í erfiðleikum með að standa undir þeim kröfum sem regluvæðingin gerir til þeirra. Þau hafa ekki í þjónustu sinni heri lögfræðinga eða sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu. Þau eiga þess vegna stöðugt yfir höfði sér að eftirlitsaðilar – til dæmis félagsmálaráðuneytið – komist að þeirri niðurstöðu að þau hafi ekki fylgt settum reglum. Slíkt er álitshnekkir fyrir sveitarfélögin og getur kostað þau útgjöld ef kærumál koma til kasta dómstólanna.

Samstarf sveitarfélaga og lýðræðislegur grundvöllur þeirra

Meðal þeirra úrræða, sem sveitarfélögin eiga kost á til að vinna á móti ýmsum af ókostum smæðarinnar, eru samstarfsverkefni af ýmsu tagi. Sveitarfélög vinna saman á ýmsan hátt, svo sem í

byggðasamlögum, landshlutasamtökum og í Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þótt samkeppni milli sveitarfélaga geti verið af hinu góða geta þau í samvinnu sín á milli einnig leyst margháttuð verkefni sem hvert þeirra um sig réði ekki við að leysa með jafn skilvirkum hætti. Öll sveitarfélög á Íslandi eiga samstarf við önnur sveitarfélög um einhver verkefni. Umfang slíkrar samvinnu er á hinn bóginn mismunandi mikið. Í þeim tilvikum, sem sveitarfélögin sinna stórum hluta verkefna sinna í samstarfsverkefnum eða með því að kaupa þjónustu af öðrum, skapast vandamál sem snerta lýðræðislega ábyrgð og sjálfan tilgang sveitarfélaganna. Sveitarstjórn, sem ekki sér sjálf um þjónustu við íbúa sína heldur fær hana frá öðrum, á oft auðveldara með að skjóta sér undan ábyrgð á því sem miður kann að fara heldur en sveitarstjórn sem rekur viðkomandi starfsemi sjálf. Þegar ákvörðun um rekstur og þjónustu ræðst í samningum og málamiðlunum þvert á sveitarfélög er erfitt fyrir íbúana að draga þá sem ákvarðanir taka til ábyrgðar í kosningum. Hið lýðræðislega vald almennings þynnist þar með út og lýðræðisleg ábyrgð sveitarstjórnanna um leið.

TÆKIFÆRI

Sveitarfélögin eru vettvangur fyrir nærþjónustu í nánu sambandi við íbúana. Þau bjóða upp á tækifæri fyrir virkt íbúalýðræði og þjónustu sem er í góðu samræmi við óskir íbúanna.

Forysta í atvinnulífi?

Íbúar margra sveitarfélaga líta til sveitarstjórna um forystu í málefnum byggðarlaganna. Þeim er ætlað að leiða sveitarfélögin til betri lífskjara og blómlegra mannlífs. Stundum eru slíkar kröfur óraunhæfar. Það er til að mynda oft óraunhæft að ætlast til þess að sveitarstjórnir geti haft mótandi áhrif á atvinnulíf. Atvinnuleysi og fjölbreytni atvinnutækifæra stjórnast víða af þáttum sem sveitarstjórnir ráða lítt eða ekki við. Umfangsmikill atvinnurekstur sveitarstjórna eða ábyrgðir fyrir skuldum fyrirtækja í hefðbundnum atvinnurekstri er ekki líkleg aðferð til að halda uppi blómlegu atvinnulífi, þótt í sumum tilfellum megi fresta vandanum með þeim hætti.

Atvinnustefna sveitarfélaga getur falist í því að styðja við nýsköpun og vaxtarbrodda í atvinnulífinu, þannig að skilyrði skapist fyrir starfsemi sem að öðrum kosti ætti erfitt með að fóta sig. Í ferðaþjónustu geta til að mynda sveitarfélögin skapað umgjörð utan um atvinnugrein sem að hluta byggir á frjálsri markaðsstarfsemi en að hluta á stuðningi sveitarfélaganna (t.d. varðandi kynningarstarf, samgöngur og menningarstarfsemi). En sveitarfélögin geta stuðlað að fjölbreyttum vinnumarkaði með fleiru en því að styðja við

samkeppnisrekstur eins og ferðapjónustu. Sum þeirra sveitarfélaga, sem hafa náð bestum árangri í að styrkja undirstöður vinnu- markaðarins, hafa gert það með því að byggja upp mennta- og menningarstarfsemi.

Aukin verkefni

Eitt af þeim tækifærum, sem sveitarfélögin hafa til að bæta lífskjör íbúa sinna, er að taka yfir fleiri verkefni frá ríkinu. Mikill meirihluti fólks í landinu er ánægður með þjónustu sveitarfélaganna og vill frekar að þau sinni þjónustu heldur en ríkið. Leiða má líkur að því að bæta mætti opinbera þjónustu á Íslandi með því að koma stærri hluta hennar fyrir hjá sveitarfélögunum. Meginatriði verka- skiptingar ríkis og sveitarfélaga er að vísu ákvörðuð í lögum og sveitarfélög geta ekki vikið frá þeirri skipan upp á sitt eindæmi. Tilraunin með reynslusveitarfélög gefur hins vegar til kynna að mun fleiri verkefni mætti færa til sveitarfélaganna en þar eru nú og mörg stærri sveitarfélaganna gætu raunar bætt á sig verkefnum langt umfram það. Til að nýta þetta tækifæri þurfa sveitarfélögin sjálf hins vegar að komast að niðurstöðu um hvaða verkefni þau vilji taka yfir frá ríkinu og vinna síðan að því að afla pólitísks stuðnings við þær niðurstöður.

Íbúalyðræði

Skiptingin í sveitarfélög býður upp á tækifæri til mun nánara sambands stjórnvalda við íbúana heldur en ef ríkið væri eitt um hituna. Borgarafundir, atkvæðagreiðslur um einstök mál og hverfa- skipting eru meðal þeirra leiða sem sveitarfélögin geta farið til þess að styrkja þessi tengsl. En hið persónulega samband sveitar- stjórnarmanna og umbjóðenda þeirra skiptir ekki síður máli. Í sveitarfélögunum hafa íbúarnir greiðari aðgang að stjórn mála- mönnum heldur en mögulegt er á öðrum stjórnstigum og það samband geta sveitarstjórnarmenn ræktað til að viðhalda nálægð- inni við íbúa. Það þýðir ekki að sveitarstjórnarmenn eigi að vera á kafi í fyrirgreiðslu. Hlutverk sveitarstjórnarmanna er að taka við óskum og klögumálum frá íbúunum. Þeir geta í sumum tilvikum leiðbeint umbjóðendum sínum um stjórnkerfi sveitarfélagsins – bent á leiðir eða lausnir sem umbjóðendurnir þekktu ekki – og í öðrum tilvikum tekið upp mál á viðeigandi pólitískum vettvangi. Allt þetta má gera innan ramma réttra leikreglna. Sú fyrirgreiðsla, sem snýst um forskot, sérréttindi eða undanþágur, á hins vegar oftast engan rétt á sér.

Hluti af þeim tækifærum, sem sveitarfélögin hafa, felast í auknu samstarfi þeirra. Með samstarfi – hvort sem það miðar að fullum samruna eða ekki – má að hluta til yfirvinna ýmis af þeim vandamálum sem fylgja fámenni í sveitarfélögum. Með því að leggja saman krafta sína eykst bolmagn sveitarfélaganna og iðulega hagkvæmni í rekstri málaflokka. Samstarfið getur tekið ýmsar

myndir. Það getur falist í óformlegu samráði, reglubundnu samstarfi, sameiginlegum rekstri eða verkkaupum, svo dæmi séu nefnd. Samstarf getur hins vegar verið þungt í vöfum. Eitt af því sem sveitarfélögin verða stöðugt að skoða á hverjum tíma er hvaða samstarfsform séu heppilegust og hver þeirra skili íbúunum mestri hagsæld þegar til lengri tíma er litið.

Samstarf

Sum sveitarfélaganna hafa verið í fremstu röð við að tileinka sér nýjungar í opinberri stjórnsýslu. Þau hafa innleitt nýjar stjórnunar- aðferðir hjá sér (t.d. árangursstjórnun), gert tilraunir með ný rekstrarform (t.d. einkaframkvæmd) og gert tilraunir með að færa þjónustuna út til borgaranna (t.d. í hverfaskiptingu þjónustunnar). Sveitarstjórnarstigið býður – hvað þetta varðar – upp á mun meiri fjölbreytileika og tækifæri til nýsköpunar en mögulegt er í stjórn- sýslu ríkisins.

Nýjungar í stjórnsýslu

Rafræn stjórnsýsla býður upp á mikil tækifæri í sveitarfélögunum. Ný boðskiptatækni býður upp á áður óþekkta möguleika í miðlun upplýsinga og samskiptum manna í milli. Nefndir geta fundað án þess að hittast nokkurn tíma; helstu upplýsingar liggja fyrir á vefnum og íbúarnir geta iðulega fengið fullnægjandi afgreiðslu á sínum málum í gegnum netsamband við sveitarstjórnina. Fjarlægðir hafa þannig skroppið saman, ekki síst í dreifbýlum sveitarfélögum eða sveitarfélögum með marga ólíka byggðarkjarna. Á sama tíma og aukinn þrýstingur er á að skapa stærri heildir á sveitarstjórnarstiginu kemur þannig tæknin í vissum mæli til hjálpar og dregur úr þeim ókostum sem fylgja stærri landfræðilegum heildum.

2

STJÓRNSKIPULEG STAÐA SVEITARFÉLAGA OG LAGALEG UMGJÖRD ÞEIRRA

SAMANTEKT: SIGURÐUR ÓLI KOLBEINSSON OG JÓN JÓNSSON

ALMENNT

Það er mikilvægt hverjum manni á hvaða vettvangi sem er að þekkja það umhverfi sem hann starfar í. Hluti starfsumhverfis sveitarstjórnarmanna eru þær lagareglur sem gilda um starfsemi sveitarfélaga og því er mikilvægt að þekkja grundvallaratriði þeirra. Þekking á lagaumhverfi sveitarfélaga nýtist sveitarstjórnarmönnum í allri stjórn sveitarfélagsins, stuðlar að því að þeir geti sinnt skyldum um að fylgjast með því að starfsemi sveitarfélagsins sé í samræmi við lög og að þeir geti að fullu nýtt þá möguleika sem lög gefa sveitarfélögum við starfsemi sína. Sveitarstjórnarmaður, sem þekkir grundvallaratriði sveitarstjórnarréttar ásamt því að þekkja aðra þætti starfsumhverfis síns, s.s. pólitíkina og staðhætti sveitarfélagsins, getur sinnt starfi sínu vel.

STJÓRNSKIPULEG STAÐA SVEITARFÉLAGA

Sveitarfélög í formi hreppa hafa verið til á Íslandi allt frá þjóðveldisöld en stofnun þeirra má rekja til þeirra lýðræðislegu hefða sem landnámsmenn þekktu úr norrænni menningu fyrri heimkynna sinna. Hlutverk sveitarfélaga var upphaflega að gegna samhjálpahlutverki auk þess sem ýmis önnur sameiginleg hagsmunamál hefur borið á góma. Staða sveitarfélaga í stjórnkerfi Íslands hefur breyst í aldanna rás og hefur m.a. tekið mið af þeim stjórnmalalegu viðhorfum sem ríkjandi hafa verið hverju sinni. Með auknu konungsvaldi var sjálfstæði hreppa, sem þeir höfðu haft frá þjóðveldisöld, afnumið um aldamótin 1800. Með lýðræðislegri þróun á 19. öld óx vegur íslenskra sveitarfélaga og færðist til svipaðs horfs og það er nú með tilliti til stjórnskipulegrar stöðu sveitarfélaga.

Stjórnarskrárákvæði
um sjálfstjórn

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum segir: „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Í þessu ákvæði felst að tilvist sveitarfélaga er tryggð með stjórnskipunarlögum og verða þau því ekki afnumin með almennum lögum. Jafnframt felst í ákvæðinu að löggjafinn með lögum skuli kveða á um hver verkefni

Stjórnarskrárákvæði um tekjustofna	sveitarfélaga skuli vera. Einnig felst í ákvæðinu svokölluð sjálfstjórn sveitarfélaga.
Hluti af framkvæmdavaldinu	<p>Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar segir: „<i>Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.</i>“ Ákvæði þetta er í samræmi við það grundvallarsjónarmið að kveðið sé á um skattlagningu með lögum, sbr. 44. gr. stjórnarskrár, og einnig ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár um að sjálfstjórn sveitarfélaga verði ákveðin með lögum en ekki fyrirmælum frá öðrum handhöfum ríkisvaldsins.</p> <p>Þrátt fyrir að 78. gr. stjórnarskrárinnar sé eina ákvæði hennar sem fjallar sérstaklega um sveitarfélög þá verður stjórnskipuleg staða sveitarfélaga ekki skýrð með einfaldri vísun til greinarinnar. Eitt af höfuðeinkennum íslenskrar stjórnskipunar er þrískipting ríkisvaldsins í dómsvald, löggjafarvald og framkvæmdarvald, sbr. 2. gr. stjórnarskrár. Í greininni segir jafnframt að forseti og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdarvaldið. Af öðrum stjórnvöldum í skilningi greinarinnar er helst að nefna ráðherra og sveitarfélög. Sveitarfélög eru því einn af handhöfum framkvæmdarvalds og eiga almennar reglur um stöðu framkvæmdarvaldsins í stjórnskipun ríkisins við um sveitarfélög, s.s. um að ganga ekki inn á verksvið annarra handhafa ríkisvaldsins.</p> <p>Þó verður að hafa í huga að staða sveitarfélaga sem framkvæmdavaldshafa er að nokkru leyti önnur en annarra framkvæmdavaldshafa. Þar ber helst að nefna að sveitarfélög hafa mun rýmri heimildir til að ákveða hvort og hversu miklir skattar skulu lagðir á íbúa sveitarfélagsins. Samkvæmt ákvæðum í stjórnarskránni er t.d. ráðherrum óheimilt að ákveða hvort og hversu hár skattur skuli á lagður. Slíkt verður að ákveða nákvæmlega í lögum, t.d. nákvæmt skatthlutfall. Sveitarfélög hafa hins vegar samkvæmt lögum vald til að ákvarða útsvarsprósentu innan þeirra marka sem lög bjóða. Núverandi svigrúm er frá 11,24% til 13,03%. Þá er kveðið á um hámark fasteignaskatts í lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga en þar er ekki að finna neitt lágmark. Sveitarfélögin hafa því verulegt svigrúm við ákvörðun um fasteignaskattshlutfall. Formlega séð er ekkert því til fyrirstöðu að framangreint útsvarssvigrúm verði rýmkað mun meira og sveitarfélögunum veitt heimild til að ákvarða útsvarið á mun rýmra bili.</p>
Mun rýmri skattlagningarheimildir	

SJÁLFSSTJÓRN SVEITARFÉLAGA

Sjálfstjórn sveitarfélaga byggir eins og áður sagði á ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Ákvæði greinarinnar er

skipað í mannréttindakafla stjórnarskrár og á það sér sögulegar rætur til þeirrar lýðræðislegu grunnhugsunar að réttur sveitarfélaga til að ráða málefnum sem þau varðar er jafnframt réttur borgaranna til að ráða málefnum sínum. Tilvist sveitarfélaga er því tryggð með það að markmiði að borgarar geti haft áhrif á stjórn þeirra málefna sem næst þeim standa.

Ræðst af ákvæðum laga

Sjálfsstjórn sveitarfélaga gefur til kynna rétt og getu sveitarstjórna til að stjórna og annast lögum samkvæmt verulegan hluta opinberra mála á eigin ábyrgð og íbúum sveitarfélagsins til hagsbóta og hefur sveitarstjórn sem lýðræðislega kjörin yfirstjórn sveitarfélags handhöfn þess réttar. Hvaða mál það eru sem sveitarstjórn hefur sjálfsstjórnarrétt yfir ræðst af ákvæðum laga. Löggjöf um sveitarfélög er breytileg og því eru þau málefni, sem sveitarfélög hafa sjálfsstjórn yfir, mismunandi á hverjum tíma.

Evrópusáttmáli um sjálfsstjórn sveitarfélaga

Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga sem gerður var í Strassborg 15. október 1985 og öðlaðist sáttmálinn gildi hvað Ísland varðar hinn 1. júlí 1991. Sáttmálinn felur í sér þjóðréttarlega skuldbindingu fyrir Ísland að tryggja tilvist og sjálfsstjórn sveitarfélaga. Þar er m.a. að finna ákvæði um sjálfsstjórnarsvið sveitarfélaga, viðeigandi stjórnkerfi og fjárráð sveitarstjórna vegna verkefna þeirra, tekjustofna sveitarfélaga, starfsskilyrði sveitarstjórnarmanna, eftirlit með starfsemi þeirra o.fl.

Inntak þess að sveitarfélag hefur sjálfsstjórn um ákveðið málefni er að ákvarðanir um það verða ekki teknar af öðrum en sveitarstjórn og á sama hátt verða ákvarðanir sveitarstjórnar um málefnið ekki endurskoðaðar efnislega nema það sé sérstaklega heimilað með lögum. Með þessu er átt við að ákvarðanir, sem teknar eru af sveitarstjórn innan ramma laga, verða ekki endurskoðaðar þannig að ný ákvörðun sé tekin. Sem dæmi um þetta er úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga (svstjl.) þar sem ráðuneytið sker úr um formlega hlið ákvarðana sveitarstjórnar, þ.e. um það hvort ákvörðunin hafi verið tekin innan ramma laga, en ekki þá efnislegu niðurstöðu sem komist hefur verið að. Um þetta verður fjallað nánar í kafla um eftirlit með sveitarfélögum.

AFMÖRKUN SVEITARFÉLAGS – STAÐARLEG VALDMÖRK

Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög, sbr. 1. mgr. 1. gr. svstjl. Í því felst að allir hlutar Íslands eru hluti af sveitarfélagi. Staðarmörkum sveitarfélaga verður að jafnaði aðeins breytt með lögum, sbr. 1. mgr. 3. gr. svstjl. Mörkunum verður aðeins breytt án löggjafar þegar félagsmálaráðuneytið gerir það vegna sameiningar sveitarfélaga eða staðfestingar á samkomulagi milli sveitarstjórna,

sbr. 2. mgr. 3. gr. svstjl. Staðarmörk sveitarfélaga hafa þá þýðingu að innan þeirra er sveitarstjórn valdbær, þ.e. hún er bær til að sinna málefnum innan hinna staðarlegu valdmarka, á þeim sviðum sem sveitarfélögum er heimilt eða skylt að sinna samkvæmt lögum eða öðrum heimildum, þ.e. málefnaleg valdbærni.

Valdmörk á haf út

Staðarleg valdmörk sveitarfélaga á haf út ráðast af þeim reglum sem gilda í eignarrétti um hversu langt eignarréttur á fasteignum við sjó nær frá landi. Eignarréttur á landi á haf út nær til netlaga, þ.e. 115 m frá stórstraumsfjöruborði, og eru staðarmörk sveitarfélaga þau hin sömu. Athygli skal þó vakin á því að samkvæmt hafnalögum er gert ráð fyrir að valdsvið hafnarstjórnar nái til hafnarsvæðisins sem getur náð lengra á haf út en netlög gera.

Íbúar sveitarfélags

Sveitarfélag er ekki aðeins landsvæði heldur er órjúfanlegur þáttur í tilvist þeirra að íbúar búi á landsvæðinu. Íbúar sveitarfélags eru þeir sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu skv. 3. mgr. 1. gr. svstjl. Um lögheimili er einkum fjallað í lögum um lögheimili, nr. 21/1990, en þar segir að lögheimili manns sé sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Í lögnum er afmarkað nánar hvað felst í því að hafa fasta búsetu auk þess sem kveðið er á um nokkrar undantekningar frá meginreglunni. Samkvæmt lögnum skal hver sá sem ætlar að dvelja á Íslandi í sex mánuði eða lengur eiga lögheimili á Íslandi. Með hliðsjón af því að landið allt skiptist í sveitarfélög eru allir þeir sem hafa varanlega búsetu á Íslandi íbúar ákveðins sveitarfélags. Réttindi og skyldur sveitarfélagsins gagnvart íbúum miðast almennt við þá íbúa sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu. Sveitarfélagið ber t.d. ekki ábyrgð á grunnskólagöngu barna sem ekki eiga lögheimili í sveitarfélaginu jafnvel þótt þau búi í því.

Lágmarksstærð sveitarfélaga

Þær lagalegu kröfur eru nú gerðar að íbúar sveitarfélags séu a.m.k. 50 nema ef sérstakar aðstæður eigi við, sbr. 3. mgr. 6. gr. svstjl. Þær sérstöku ástæður sem þar er vísað til er þegar íbúar hins fámenna sveitarfélags geta ekki myndað félagslega heild með íbúum nágrannasveitarfélags. Með hliðsjón af þessu má segja að þær kröfur séu gerðar til sveitarfélaga að þau sé félagsleg heild íbúa á afmörkuðu landsvæði. Hafa verður í huga að aðstæður á hverjum tíma, s.s. samgöngur, fjarskiptatækni o.fl., ráða miklu um hvort íbúar ákveðins svæðis geti myndað félagslega heild og ljóst er að þær eru síbreytilegar.

VERKEFNI SVEITARFÉLAGA

Lögmætisreglan

Sveitarfélög eru hluti af framkvæmdarvaldinu og gildir svokölluð lögmætisregla um sveitarfélög sem og önnur stjórnvöld. Hún felur í sér kröfu um að starfsemi stjórnvalda skuli vera í samræmi við lög

og jafnframt að eiga sér stoð í lögum. Þetta þýðir að sveitarfélög, eins og önnur stjórnvöld, mega ekki takast á hendur verkefni nema fram komi í lögum að þeim sé það heimilt. Einföld mynd af lögætisreglunni hefur stundum verið sett fram með þeim hætti að einkaaðilar megi allt sem ekki er bannað en opinberir aðilar megi ekkert nema það sé heimilað í lögum.

Lögmælt verkefni sveitarfélaga

Í flestum tilvikum er augljóst hvert sveitarfélög sækja lagaheimild til rækslu verkefna, þ.e. til laga sem beinlínis kveða á um að sveitarfélag skuli eða megi sinna verkefninu, sbr. t.d. grunnskólalög. Verkefni sveitarfélaga, sem lög fjalla sérstaklega um, hafa verið kölluð lögmælt verkefni sveitarfélaga. Lögmæltum verkefnum sveitarfélaga hefur verið skipt í lögskyld verkefni sem sveitarfélögum er skylt að sinna og lögheimil verkefni sem sveitarfélög mega sinna. Ákvörðun um hvort lögheimilum verkefnum skuli sinnt í sveitarfélagi er dæmi um ákvörðun sem löggjafinn felur sveitarstjórnnum að taka í krafti sjálfstjórnar. Á sama hátt hefur sveitarstjórn oft og tíðum töluvert svigrúm til að ákveða hvernig lögmæltum verkefnum skuli sinnt og á það hvorutveggja við lögskyld og lögheimil verkefni.

Ólögmælt verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélög sinna ýmsum verkefnum sem ekki er að finna sérstaka lagaheimild fyrir og hafa þau verið kölluð ólögmælt verkefni. Í samræmi við lögætisregluna þurfa athafnir sveitarfélags alltaf að eiga stoða í lögum. Lagaheimild til að sinna ólögmæltum verkefnum er að finna í 3. mgr. 7. gr. svstjl. en hún hljóðar svo: „Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.“ Verkefni, sem sveitarfélög sinna og sérstök lög kveða ekki á um, þurfa ávallt að sækja stoð í 3. mgr. 7. gr.

Verður að varða íbúa sveitarfélagsins

Reglan felur í sér þau skilyrði að ólögmælt verkefni sem sveitarfélög ætla að sinna varði íbúa sveitarfélagsins og að þau séu ekki falin öðrum að lögum. Auk þessara skilyrða verður að hafa í huga almennar reglur sem gilda um starfsemi stjórnvalda. Sveitarfélag verður m.a. að hafa í huga staðarleg valdmörk. Einnig skal nefnt að áðurnefnd lögætisregla hefur í för með sér að sveitarfélag getur ekki sett íþyngjandi reglur án þess að fyrir hendi sé skýr lagastoð. Ýmis fleiri atriði getur þurft að hafa í huga þegar sveitarfélag sinnir ólögmæltum verkefnum, t.d. reglur samkeppnisréttar þegar starfsemi sveitarfélags er að einhverju leyti á einka-rettarlegum grunni og reglur um opinbera styrki til atvinnurekstrar.

Túlkun 3. mgr. 7. gr. svstjl. getur verið nokkrum vandkvæðum bundin. Seinna skilyrðið um að verkefnið sé ekki falið öðrum að lögum er þó frekar auðskýrt. Nefna má sem dæmi að löggæsla er

verkefni sem er skv. lögum í höndum ríkisins og því mega sveitarfélög ekki sinna löggæslu. Hvenær verkefni varðar íbúa sveitarfélagsins er erfiðara úrlausnar. Mat á því er fyrst og fremst hjá viðkomandi sveitarstjórn en hugsanlegt er að slíkt mat geti komið til kasta dómstóla. Meginreglan er þó sú að viðkomandi sveitarstjórn ber pólitíska ábyrgð á mati sínu samkvæmt þessari grein og leggur það í hendur kjósenda hverju sinni.

Þátttaka í atvinnulífi

Algengasta form verkefna sem sveitarfélög sinna á grundvelli þessa ákvæðis er atvinnustarfsemi eða þátttaka í atvinnulífi. Ljóst er að það getur varðað íbúa sveitarfélags verulega hvort blómlegt atvinnulíf sé í sveitarfélaginu og oft er það forsenda fyrir tilvist þess. Því hafa sveitarfélög í fjölmörgum tilfellum tekið þátt í atvinnulífi í mismunandi miklum mæli þrátt fyrir að það sé ekki markmið sveitarfélaga að stunda atvinnurekstur. Afar erfitt er að gefa einhverja skýra línu í þessu efni. Telja verður ljóst að sveitarfélög hafi ekki heimild til að taka þátt í atvinnulífi sem á engan hátt snertir hagsmuni íbúa þess. Nefna má sem dæmi að ekki er að finna lagaheimild til að sveitarfélag geti tekið lán eða notað skattfé til að setja á stofn fyrirtæki erlendis eða jafnvel í öðrum fjarlægum sveitarfélögum. Spurning getur hins vegar verið um hvort sveitarfélagi sé heimilt að fjárfesta í fyrirtæki í nærliggjandi sveitarfélagi. Slíkt getur hugsanlega fallið innan marka 3. mgr. 7. gr. svstjl. ef um er að ræða sama atvinnusvæði og íbúarnir sæki þangað vinnu.

LAGARAMMI SVEITARFÉLAGA

Skipta má lagaramma sveitarfélaga í tvennt. Annars vegar er um að ræða lög sem setja almennan ramma utan um starfsemi þeirra hver sem sú starfsemi er hverju sinni. Nefna má hér sem dæmi stjórnarskrá, sveitarstjórnarlög, lög um tekjustofna sveitarfélaga, stjórnsýslulög og upplýsingalög. Hins vegar eru sérlög á ýmsum valdsviðum sveitarfélaga. Þar má nefna sem dæmi grunnskólalög, skipulags- og byggingarlög, lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, hafnalög o.fl.

Á einfaldri upptalningu á þeim málaflokkum, sem sveitarfélög sinna, má fá ágæta mynd af þeim verkefnum sem sveitarfélögum er samkvæmt lögum falið að sinna. Upptalningunni er ekki ætlað að vera tæmandi heldur að veita grundvallarmynd af þeim málaflokkum sem sveitarfélög starfa að. Talin eru upp þau lög sem varða starfsemi sveitarfélaga á hverju sviði en hafa verður í huga að hlutverk sveitarfélags samkvæmt lögum við framkvæmd málaflokks getur verið mjög mismunandi.

**Löggjöf um
sveitarfélög og
verkefni þeirra**

YFIRSTJÓRN/ÍBÚAR SVEITARFÉLAGS

- 1998 nr. 45 3. júní Sveitarstjórnarlög
- 1998 nr. 5 6. mars Lög um kosningar til sveitarstjórna
- 1995 nr. 4 30. janúar Lög um tekjustofna sveitarfélaga
- 1952 nr. 73 25. nóvember Lög um tilkynningar aðsetursskipta
- 1962 nr. 54 27. apríl Lög um þjóðskrá og almannaskráningu
- 1993 nr. 37 30. apríl Stjórnsýslulög
- 1996 nr. 50 24. maí Upplýsingalög
- 2000 nr. 96 22. maí Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla
- 2001 nr. 94 31. maí Lög um opinber innkaup
- 1993 nr. 65 18. maí Lög um framkvæmd útboða
- 2001 nr. 84 31. maí Lög um skipan opinberra framkvæmda
- 2005 nr. 15 10. mars Lög um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað

FÉLAGSPJÓNUSTA, BÖRN OG ALDRADIR

- 1991 nr. 40 27. mars Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga
- 2003 nr. 76 27. mars Barnalög
- 1992 nr. 59 2. júní Lög um málefni fatlaðra
- 1997 nr. 138 23. desember Lög um húsaleigubætur
- 1998 nr. 44 3. júní Lög um húsnæðismál
- 2002 nr. 80 10. maí Barnaverndarlög
- 1999 nr. 125 31. desember Lög um málefni aldraðra

HEILBRIGÐISMÁL

- 1998 nr. 75 15. júní Áfengislög
- 1990 nr. 97 28. september Lög um heilbrigðisþjónustu

FRÆÐSLUMÁL

- 1985 nr. 75 14. júlí Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla
- 1994 nr. 78 19. maí Lög um leikskóla
- 1995 nr. 66 8. mars Lög um grunnskóla
- 1996 nr. 72 11. júní Lög um réttindi og skyldur kennara og skólastjórnenda grunnskóla
- 1998 nr. 86 16. júní Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskóla-kennara og skólastjóra
- 1996 nr. 80 11. júní Lög um framhaldsskóla

MENNINGARMÁL

1997 nr. 36 16. maí Lög um almenningubókasöfn

1998 nr. 138 23. desember Leiklistarlög

ÆSKULÝÐS- OG ÍPRÓTTAMÁL

1970 nr. 24 17. apríl Lög um æskulýðsmál

1970 nr. 107 28. október Lög um félagsheimili

1998 nr. 64 12. júní Íþróttalög

BRUNAMÁL OG ALMANNAVARNIR

2000 nr. 75 23. maí Lög um brunavarnir

1997 nr. 49 23. maí Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

1994 nr. 48 6. maí Lög um brunatryggingar

1962 nr. 94 29. desember Lög um almannavarnir

1995 nr. 25 3. mars Lög um samræmda neyðarsímsvörun

SKIPULAGS- OG BYGGINGARMÁL

1953 nr. 35 18. febrúar Lög um bæjanöfn o.fl.

1993 nr. 36 4. maí Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu

1997 nr. 73 28. maí Skipulags- og byggingarlög

2001 nr. 6 6. febrúar Lög um skráningu og mat fasteigna

2001 nr. 104 31. maí Lög um húsafriðun

GÖTUR, VEGIR, HOLRÆSI, UMFERÐAR- OG SAMGÖNGUMÁL

1987 nr. 50 30. mars Umferðarlög

1994 nr. 45 6. maí Vegalög

1996 nr. 17 21. mars Lög um gatnagerðargjald

2001 nr. 134 21. desember Lög um leigubifreiðar

2003 nr. 61 27. mars Hafnalög

UMHVERFISMÁL, LANDBÚNAÐUR O.FL

1998 nr. 7 12. mars Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir

1965 nr. 17 24. apríl Lög um landgræðslu

1986 nr. 6 21. mars Lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

2004 nr. 80 9. júní Ábúðarlög

2004 nr. 81 9. júní Jarðalög

1992 nr. 60 1. júní Lög um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur

1994 nr. 15 16. mars Lög um dýravernd

1994 nr. 64 19. maí Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum

1998 nr. 58 10. júní Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta

1999 nr. 44 22. mars Lög um náttúruvernd

2000 nr. 106 25. maí Lög um mat á umhverfisáhrifum

2001 nr. 135 21. desember Girðingarlög

2002 nr. 103 15. maí Lög um búfjárhald o.fl.

VATNSVEITUR OG ÖNNUR VEITUMÁLEFNI

1967 nr. 58 29. apríl Orkulög

2004 nr. 32 7. maí Lög um vatnsveitur sveitarfélaga

1923 nr. 15 20. júní Vatnalög

SVEITARSTJÓRNARLÖG

Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, eru grundvallarlög um starfsemi sveitarfélaga. Lögin skiptast í tíu kafla sem marka starfsemi sveitarfélaga, samvinnu sveitarfélaga, afmörkun sveitarfélaga og samskiptum ríkis við sveitarfélög ramma. Kaflar laganna eru:

Kaflar sveitarstjórnarlaga

- | | |
|-------------|------------------------------------------|
| I. kafli | Almenn ákvæði |
| II. kafli | Sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundir |
| III. kafli | Réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna |
| IV. kafli | Nefndir, ráð og stjórnir |
| V. kafli | Framkvæmdastjórn og starfslið |
| VI. kafli | Fjármál sveitarfélaga |
| VII. kafli | Samvinna sveitarfélaga |
| VIII. kafli | Stækkun sveitarfélaga |
| IX. kafli | Samskipti ríkis og sveitarfélaga |
| X. kafli | Önnur ákvæði |

Í sveitarstjórnarlögum er ekki fjallað sérstaklega um verkefni sveitarfélaga heldur er kveðið á um þau í sérlögum um einstök málefni. Þær meginreglur sem koma fram í sveitarstjórnarlögum um, stjórn og stjórnsýslu sveitarfélaga, gilda almennt um starfsemi sveitarfélaga á einstökum málefnasviðum nema annað sé tekið fram í viðkomandi sérlögum. Þetta er í samræmi við meginreglur sem gilda um starfsemi stjórnvalda og viðurkenndar lögskýringarreglur. Til þess að skýra þetta nánar verður nefnt dæmi: Samkvæmt 30. gr. svstjl. hafa aðalmenn í sveitarstjórn aðgang að bókum og skjölum sveitarfélagsins. Í 2. mgr. 13. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, þ.e. sérlögum, sem kveða m.a. á um hlutverk sveitarfélaga í barnaverndarmálum, segir að sveitarstjórn sé

óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Þar sem um sérlög er að ræða víkur framangreint ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Vegna þeirrar sjálfsstjórnar, sem sveitarfélögum er falin samkvæmt íslenskri stjórnskipan, gera ákvæði sveitarstjórnarlaga gjarnan ráð fyrir frekari ákvörðunum sveitarstjórnar um starfsemi sveitarfélagsins. Hið almenna hlutverk laganna hefur hins vegar það í för með sér að oft og tíðum er vísað til laga um nánari skipan starfsemi sveitarfélagsins, þ.e. sérlaga um ákveðin málefni. Sjálfstjórn sveitarfélaga, sem mörg ákvæði sveitarstjórnarlaga undirstrika, ræðst því af þeirri umgjörð sem sérlög kveða á um. Nauðsynlegt er því að hafa ætíð í huga reglur sem lög fela í sér um skipan mála á hverju sviði.

KOSNINGALÖG

Sveitarstjórnarlög kveða á um almennar reglur í starfsemi sveitarfélaga, þ. á m. um hlutverk sveitarstjórna. Lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, hafa einnig almennt gildi fyrir sveitarfélög, þ.e. um kosningar sveitarstjórna. Reglur laganna eru að mestu leyti ófrávikjanlegar og er með því stefnt að tryggja örugga framkvæmd kosninga. Í lögnum er þó boðið upp á val milli tveggja möguleika við kosningar. Gengið er út frá því sem meginreglu að kosning skuli vera bundin hlutfallskosning, þ.e. að kosið verði á milli framboðslista. Hins vegar ef enginn framboðslisti kemur fram fyrir lok framboðsfrests eða ef listi er skipaður of fáum verður kosning óbundin og teljast þá allir kjörgengir íbúar sveitarfélags í framboði.

TEKJUSTOFNALÖG

Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, eru grundvallarlög um tekjuöflun sveitarfélaga. Í lögnum er að finna ákvæði um þrjá helstu tekjustofna sveitarfélaga sem eru fasteignaskattar, útsvar og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Í 2. gr. laganna eru nefnd dæmi um aðra tekjustofna sveitarfélaga en þeir geta verið tekjur sveitarfélaga af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Fasteignaskattur

Í II. kafla tekjustofnalaga er fjallað um fasteignaskatt. Fjárhæð fasteignaskatts er að grunni til reiknuð sem ákveðin hlutföll af fasteignamati, sem er álagningarstofn skattsins, sbr. 3. gr. laganna. Sveitarfélög hafa nokkurt svigrúm til að ráða endanlegri álagningu

fasteignaskatts þar sem einungis er kveðið á um hámark álagningar en ekkert lágmark auk þess sem þau geta hækkað álagningarhlutföll um 25%. Sveitarfélögum er jafnframt heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt af ákveðnum fasteignum með tilliti til notkunar eða aðstæðna eigenda þeirra.

Jöfnunarsjóður
sveitarfélaga

III. kafli tekjustofnalaga kveður á um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, þ. á m. um þær grunnreglur sem gilda um framlög hans til sveitarfélaga, en nánari ákvæði um starfsemi sjóðsins er að finna í reglugerðum. Jöfnunarsjóður er undir yfirstjórn félagsmálaráðherra. Ráðherra skipar fimm manna ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs, þar af fjóra eftir tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ráðgjafarnefndin gerir tillögur um meginhluta framlaga úr sjóðnum til sveitarfélaga, sbr. 15. gr. laganna. Framlög úr jöfnunarsjóði til sveitarfélaga eru annars vegar svokölluð sérstök framlög og hins vegar jöfnunarframlög. Um sérstök framlög er kveðið á í 11. gr. laganna en það eru framlög til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga, til kostnaðarsamra stofnframkvæmda hjá sveitarfélögum með innan við 2.000 íbúa og til að aðstoða dreifbýlis-sveitarfélög við að standa undir rekstri grunnskóla að ákveðnu leyti. Um jöfnunarframlög er kveðið á í 12. gr. en þau skiptast í tekjujöfnunarframlög sem skal úthlutað til að jafna tekjur sveitarfélaga og þjónustuframlög sem skal varið til að jafna mismunandi útgjaldþörf sveitarfélaga. Loks skal nefnt að jöfnunarsjóður leggur einnig til framlög í nokkur samvinnuverkefni sveitarfélaga, sbr. 10. gr., þ.e. til Sambands íslenskra sveitarfélaga, til landshlutasamtaka sveitarfélaga og til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Útsvar

Í IV. kafla eru ákvæði um útsvar. Skattstofn útsvars er hinn sami og tekjuskatts og er útsvar lagt á alla einstaklinga sem eru skattskyldir samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt. Skattstjórar annast álagningu útsvars og er tilhögun skattheimtunnar að flestu leyti í samræmi við það sem gildir um álagningu tekjuskatts. Útsvar rennur til þess sveitarfélags sem einstaklingur hafði lögheimili í 1. desember á tekjuári en ef sú regla á ekki við gilda sérstakar reglur um hvert útsvar skal renna, sbr. 20. gr. laganna. Sveitarstjórn skal ákveða fyrir 1. desember ár hvert hvaða hundraðshluti verði lagður á tekjur manna á næsta ári og er svigrúm til þeirrar ákvörðunar nú á bilinu 11,24%–13,03%. Samkvæmt ákvæðum kaflans hafa sveitarstjórnir heimild til að víkja frá áður ákveðinni útsvarsprósentu ef tekjur af útsvari reynast of litlar eða of miklar. Einnig hefur sveitarstjórn heimild til að lækka eða fella niður álagt útsvar á einstaklinga ef fyrir hendi eru ákveðnar fjárhagslegar aðstæður.

LÖG Á SVIÐI STJÓRNSÝSLU

Hér að framan hafa verið nefnd þrenn lög sem fela í sér grundvallarreglur um skipun sveitarstjórnar, stjórn sveitarfélaga og fjárhagslegan grundvöll fyrir starfsemi sveitarfélaga. Fleiri lög hafa víðtæka og almenna þýðingu fyrir sveitarfélög og er eðlilegt að nefna þau helstu. Ekki verður fjallað um lög sem kveða á um einstök verkefni sveitarfélaga jafnvel þótt þau séu stór hluti af starfsemi þeirra, sbr. umfjöllun síðar. Í starfsemi sveitarfélaga felst oft og tíðum stjórnýsla, auk þess sem í mörgum málaflokkum, sem sveitarfélög starfa að, fylgir stjórnýsla að meira eða minna leyti venjulegri framkvæmd verkefna. Í starfsemi sveitarfélaga verður því jafnan að hafa í huga almennar reglur stjórnýsluréttar ásamt þeim sérreglum sem gilda um viðkomandi málaflokk. Í kaflanum um stjórnkerfi sveitarfélaga og málsmeðferð er jafnframt að finna nokkra umfjöllun um reglur sem gilda um stjórnýslu sveitarfélaga.

Stjórnýslulög

Grundvallarlög um framkvæmd stjórnýslu eru stjórnýslulög, nr. 37/1993. Lögin gilda m.a. um stjórnýslu sveitarfélaga að öðru leyti en því að reglur laganna um sérstakt hæfi gilda ekki um sveitarstjórnarmenn vegna sérreglu sveitarstjórnarlaga um það efni, sbr. 19. gr. svstjl. Lögin gilda þegar handhafi stjórnýsluvalds tekur ákvörðun um rétt manna og skyldur, þ.e. svokallaða stjórnvaldsákvörðun. Í lögunum er að finna almennar reglur um meðferð stjórnýslumáls, þ. á m. um andmælarétt, reglur um birtingu ákvörðunar, rökstuðning, afturköllun ákvörðunar, stjórnýslukærur og fleira. Ekki er svigrúm til að fjalla náið um efni laganna en þó verður það grundvallaratriði nefnt að lögin fela í sér lágmarkskröfur sem gera verður til stjórnýslunnar. Það hefur m.a. þá þýðingu að stjórnýsla sveitarfélaga má ekki fela í sér lakari rétt fyrir borgara en lögin gera ráð fyrir en hins vegar geta sérákvæði laga eða samþykka sveitarfélaga gert strangari kröfur til stjórnýslunnar en felast í lögunum.

Upplýsingalög

Upplýsingalög nr. 50/1996 gilda m.a. um stjórnýslu sveitarfélaga. Lögin fela í sér reglur um upplýsingarétt almennings að upplýsingum og upplýsingarétt aðila um upplýsingar um hann sjálfan. Í lögunum er að finna nánari reglur um hvernig upplýsingaréttinum skuli fullnægt, s.s. um rétt til ljósrita og afrita, og ákvæði um úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem hægt er að vísa málum til ef ágreiningur rís um framkvæmd upplýsingalaga.

ÝMIS LÖG SEM HAFA ALMENNT GILDI FYRIR SVEITARFÉLÖG

Ýmsir aðrir lagabálkar hafa almenna þýðingu fyrir sveitarfélög og eru hluti af þeim lagaramma sem umlykur þau. Hér verða nefnd nokkur dæmi um slíkt og helstu atriði reifuð.

Lög um persónuvernd

Lög um persónuvernd, nr. 77/2000, gilda um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga og um handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga að verða hluti af skrá, skv. 1. mgr. 3. gr. laganna. Lögin gilda um málefni sem mikil þróun hefur verið á, þ.e. um persónuvernd og vinnslu og skráningu persónuupplýsinga, og hefur starfsemi sveitarfélaga fylgt þeirri þróun. Rafræna vinnslu og skráarhald um persónuupplýsingar í sveitarfélögum má rekja til beinna lagafyrirmæla um slíka starfsemi, þar sem hún er nauðsynlegur hluti við rækslu lögmæltis verkefnis eða að hún er fylgifyskur ólögmæltra verkefna á vegum sveitarfélags. Lögin fela m.a. í sér almennar reglur um vinnslu persónuupplýsinga, ákvæði um skyldur gagnvart einstaklingum og rétt þeirra sem persónuupplýsingar eru um, reglur um leiðréttingu og eyðingu persónuupplýsinga og reglur um tilkynningarskyldu og leyfisskyldu þeirra sem ábyrgð bera á meðferð persónuupplýsinga sem fellur undir gildissvið laganna.

Útboð og framkvæmdir

Á sviði opinberra framkvæmda eru þrjú lagabálkar sem þýðingu hafa fyrir sveitarfélög. Þar ber fyrst að nefna lög nr. 94/2001 um opinber innkaup. Þau lög fjalla m.a. um útboðsskyldu sveitarfélaga á hinu Evrópska efnahagssvæði við kaup á vörum, þjónustu eða verkum. Annar lagabálkur, sem þýðingu hefur á þessu sviði, er lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Þar er kveðið á um verklag sem nota skal þegar útboð er notað við innkaup á verkum, vörum eða þjónustu. Þriðji lagabálkurinn er lög nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda. Þau lög kveða á um verklag sem ríkinu er skylt að hafa við opinberar framkvæmdir og gilda lögin um sveitarfélög þegar þau eiga samvinnu við ríkið um tiltekna framkvæmdir.

SKATTAR OG ÞJÓNUSTUGJÖLD

Eins og að framan greinir samstanda tekjur sveitarfélaga m.a. af sköttum og þjónustugjöldum. Skattarnir eru vissulega mikilvægasti tekjustofninn en þjónustugjöldin standa undir um 20% af tekjunum og eru því afar mikilvægur tekjustofn.

Reglur um þjónustugjöld

Reglur stjórnsýsluréttar um þjónustugjöld eru ólögfestar en þær eru tengdar lögmætisreglunni sem gerir þá kröfu að íþyngjandi reglur verði ekki lagðar á borgara án skýrrar lagaheimildar. Sú megin-

regla gildir að starfsemi stjórnvalda skuli fjármögnuð með almennum skatttekjum. Undantekning frá þessari meginreglu eru heimildir stjórnvalda til að afla sér tekna með þjónustugjöldum. Skipta má þjónustugjöldum í tvo flokka. Annars vegar gjöld vegna lögskyldrar starfsemi og hins vegar gjöld vegna valkvæðrar starfsemi sveitarfélaga. Hvað fyrri flokkinn varðar þá mega stjórnvöld ekki innheimta gjöld fyrir þjónustu sem þeim er skylt að veita nema sérstök lagaheimild sé fyrir hendi. Varðandi seinni flokkinn hefur verið litið svo á að ekki þurfi sérstaka lagaheimild til að innheimta gjöld fyrir þjónustu sem sveitarfélögum er heimilt en ekki skylt að veita. Nefna má sem dæmi í þessu sambandi heilsdagsskóla. Það er alltaf skilyrði að fyrir gjaldið komi sérstakt endurgjald. Umboðsmaður Alþingis hefur t.d. talið að ekki sé heimilt að innheimta heilbrigðiseftirlitsgjöld af fyrirtæki þegar ekkert eftirlit fer fram. Það skilyrði gildir einnig að upphæð þjónustugjalds má ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita hið sérgreinda endurgjald. Gjaldandi getur ekki krafist þess að nákvæmlega sé út reiknað hvað þjónustan kostaði gagnvart honum. Hann á einungis kröfu á því að greiða ekki hærra gjald en almennt hlýst af því að veita þjónustuna.

Þegar ákvörðun er tekin um innheimtu þjónustugjalds vegna lögskyldrar þjónustu þarf því að líta til þeirrar lagaheimildar sem byggja á gjaldtökuna á, þ. á m. hvaða sérgreinda endurgjald hún heimilar gjaldtöku fyrir, og einnig að greina hvaða kostnað má taka inn í útreikninga á fjárhæð þjónustugjalds. Greining á því hvaða kostnaðarliði megi reikna inn í fjárhæð þjónustugjalds er afar mikilvæg en hún byggist einkum á viðkomandi lagaheimild um töku þjónustugjalds, lagaákvæðum um eðli hins veitta endurgjalds og mati á því hvaða kostnaðarliðir eru í það nánum og beinum tengslum við veitingu hins sérgreinda endurgjalds að taka megi þá í reikninginn. Þegar útreikningi er lokið, eða áætlun ef útreikningum verður ekki komið við, verður endanleg fjárhæð þjónustugjalds að vera ákvörðuð þannig að tekjur af gjaldinu séu ekki hærra en heildarkostnaður stjórnvalds við að veita endurgjaldið.

Of há þjónustugjöld

Ef of há þjónustugjöld eru tekin er í raun verið að innheimta skatt og slíkt er ólöglegt nema sérstök lagaheimild sé fyrir hendi. Í þessu sambandi verður að hafa í huga 5. mgr. 7. gr. svstjl. þar sem fram kemur að sveitarfélögum sé heimilt að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem bundið er í rekstri þeirra. Sveitarfélögum er því heimilt að innheimta hærra gjöld en sem nemur kostnaði af veitingu þjónustunnar í formi arðs. Nokkur vafi hefur leikið á því hvort framangreind heimild 5. mgr. 7. gr. svstjl.

Endurgreiðslur
oftekinna
þjónustugjalda

sé nægilegur grundvöllur fyrir arðtöku eða hvort sérstök heimild þurfi einnig að vera í sérlögum hverju sinni. Ekki verður fullyrt um það hér en ljóst er að betra er að hafa vaðið fyrir neðan sig og tryggja arðtökuheimildina með sérlögum, sbr. t.d. 6. mgr. 32. gr. Orkulaga, nr. 58/1967, þar sem fram kemur að hitaveitu sé heimilt að áskilja sér allt að 7% arð af eigin fé.

Það er afar mikilvægt að sveitarfélög hugi vel að töku þjónustugjalda sinna og tryggi að ekki séu of há gjöld tekin. Slíkt getur haft alvarlegar afleiðingar í för með sér þar sem sveitarfélögum ber skylda til að endurgreiða oftekin þjónustugjöld 4 ár aftur í tímann. Slíka endurgreiðslu yrði sveitarfélagið að inna af hendi gagnvart öllum þeim sem greiddu of há gjöld hvort sem þeir fara fram á endurgreiðslu eða ekki. Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda kemur fram að stjórnvöld, þ.m.t. sveitarfélög, skuli hafa frumkvæði að endurgreiðslum þegar þeim verður ljóst að ofgreitt hefur verið.

EFTIRLIT MEÐ SVEITARFÉLÖGUM

Þó svo að sveitarfélög eigi að hafa og hafi víðtæka sjálfstjórn varðandi þau málefni sem þau sinna hefur löggjafinn talið nauðsynlegt að hafa eftirlit með þeim. Félagsmálaráðuneytið er ráðuneyti sveitarstjórnarmála og hefur það ráðuneyti almennt eftirlitshlutverk gagnvart sveitarfélögum. Í 1. mgr. 102. gr. svstjl. segir: „Ráðuneytið skal hafa eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum.“ Þá er slíkar greinar einnig að finna í ýmsum öðrum lögum. Nefna má 9. gr. grunnskólalaga þar sem fram kemur að menntamálaráðherra skuli hafa eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem lögin, reglugerðir við þau og aðalnámskrá grunnskóla kveða á um. Í 3. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram að félagsmálaráðuneytið hafi eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.

Í 8. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga kemur fram að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna megi einungis framkvæma á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir í stjórnarskránni eða í lögum. Þá segir þar að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skuli að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar.

Þær lagagreinar, sem nefndar hafa verið hér að framan, kveða á um svokallað frumkvæðiseftirlit, þ.e. stjórnvaldið getur tekið mál til skoðunar að eigin frumkvæði. Ekki þarf kæru eða beiðni einhvers aðila til þó svo að slíkt geti vakið athygli ráðuneytisins á málinu. Úrræði ráðuneytanna eru nokkuð takmörkuð og þurfa að

vera lögbundin. Í 2. mgr. 102. svstjl. kemur fram að vanræki sveitarstjórn skyldur sínar skuli ráðuneytið veita henni áminningu og skora á hana að bæta úr vanrækslunni. Ef sveitarstjórn verður ekki við áskorun ráðuneytisins innan tiltekins frests getur það skv. 3. mgr. greinarinnar stöðvað greiðslur til sveitarsjóðs úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga þar til bætt hefur verið úr vanrækslunni. Þá getur ráðuneytið með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem ábyrgð bera á vanrækslunni.

Frumkvæðiseftirlit sem þetta felur ekki í sér heimild til endurskoðunar eða ógildingar ákvarðana sveitarstjórna nema slíkt sé sérstaklega tilgreint í lögum.

Úrskurðarvald Annar þáttur í eftirliti með starfsemi sveitarfélaga eru lagaákvæði um að heimilt sé að vísa ágreiningsatriðum til úrskurðar ráðuneytis eða sérstakrar úrskurðarnefndar. Slíkir úrskurðaraðilar hafa yfirleitt eingöngu heimild til að kanna hvort málsmeðferð hafi verið í samræmi við lög og að lögmæt sjónarmið hafi búið að baki ákvörðun. Ekki er gert ráð fyrir því að úrskurðaraðili geti hróflað við ákvörðun sem byggir á frjálsum mati sveitarstjórnar. Ekki er því gert ráð fyrir því að hann geti tekið nýja ákvörðun fyrir hönd sveitarstjórnarinnar heldur eingöngu ógilt ákvörðunina og beint því til sveitarstjórnar að taka nýja ákvörðun enda hafi sú fyrri verið ólögmæt. Afar mikilvægt er að hafa þetta í huga þar sem þetta snertir grundvallaratriði varðandi sjálfstjórn sveitarfélaga.

Ekki „æðri“ stjórnvöld Ráðuneytin eða einstaka úrskurðarnefndir eru því ekki „æðri“ stjórnvöld eins og ráðuneytin eru t.d. almennt gagnvart undirstofnunum sínum. Í slíkum tilfellum getur ráðuneytið endurskoðað ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds og tekið nýja ákvörðun á sínum forsendum.

Umboðsmaður Alþingis Aðrir eftirlitsmöguleikar gagnvart sveitarfélögum eru einnig fyrir hendi. Þar er aðallega um að ræða Umboðsmann Alþingis og dómstóla. Umboðsmaður Alþingis hefur það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Þá er þeim sem telur rétt á sér brotinn að sjálfsgöðu heimilt að vísa slíkum málum til dómstóla og takmarkast sú heimild ekki þrátt fyrir að heimilt sé að vísa ágreiningsefni til ráðuneytis eða úrskurðarnefndar.

Dómstólar

3

STJÓRNKERFI SVEITARFÉLAGA OG REGLUR UM MÁLSMEÐFERÐ

SAMANTEKT: JÓN JÓNSSON

GRUNNATRIÐI OG SVIGRÚM TIL AÐ MÓTA UPPBYGGINGU STJÓRNKERFISINS

Sveitarstjórn fer með yfirstjórn sveitarfélags. Eitt af hlutverkum hennar er að ákveða, innan ramma laga, hvernig stjórnkerfi sveitarfélags skuli uppbyggt. Sveitarstjórn hefur töluvert svigrúm til að ákveða þetta fyrirkomulag. Ástæður þess má að grunni til rekja til stjórnarskrárvarins réttar sveitarfélaga til sjálfstjórnar. Rétturinn er útfærður í sveitarstjórnarlögum með ákvæðum um vald sveitarstjórnar til að ráða uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélagsins. Í 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998 (svstjl.), segir að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga og annarra laga. Í 10. gr. er kveðið á um eitt mikilvægasta stjórnkerfi sveitarstjórnar en það er gerð samþykktar um stjórn og stjórnáslu sveitarfélagsins. Með gerð samþykktarinnar ákveður sveitarstjórn uppbyggingu alls stjórnkerfis sveitarfélagsins, s.s. störf nefnda, ráða og stjórna á vegum þess, hvar vald til töku ákvarðana liggur og hvaða meginreglur eiga að gilda um starfsmannamál sveitarfélagsins.

Mikilvægi
samþykktar um
stjórn sveitarfélags

Svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags ræðst af sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum. Sveitarstjórnarlög kveða á um grunnatriði í uppbyggingu sveitarfélags og ákvæði sér-laga fela í sér reglur um stjórnkerfi í ákveðnum málaflokkum. Sveitarstjórnarlög gefa sveitarstjórn svigrúm til að ákveða uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélagsins og sem dæmi má nefna ákvæði sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða hvort byggðarráð skuli starfa, sbr. 1. mgr. 38. gr., að sveitarstjórn sé heimilt að sameina nefndir, sbr. 41. gr., að sveitarstjórn ákveði valdsvið nefnda að öðru leyti en því sem ákveðið er í lögum, sbr. 44. gr., og að sveitarstjórn ákveði hvort og þá hvernig starfslið sveitarfélags skuli ráðið, sbr. 51. og 56. gr. Ákvörðun um uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags getur verið byggð á ýmsum sjónarmiðum, s.s. tilliti til aðstæðna í sveitarfélagi, pólitískum áherslum og kenningum á sviði stjórnunar.

Sveitarstjórnarlög
mynda umgjörð

EINKENNI STJÓRNKERFIS SVEITARFÉLAGA

Ef telja á upp nokkur einkenni á stjórnkerfi sveitarfélaga er eðlilegt að byrja að benda á ríka áherslu á lýðræði í stjórnkerfinu. Æðsta

Lýðræðislegt
stjórnkerfi

Ákvarðanir eru almennt teknar á fundum fjölskipaðra stjórnvalda

stjórn sveitarfélags, sveitarstjórnin, er kosin í beinni kosningu af þeim íbúum sveitarfélagsins sem hafa kosningarrétt. Sem dæmi um fleiri lýðræðisleg einkenni sveitarstjórnarinnar er að fundir hennar er boðaðir og auglýstir í sveitarfélaginu. Þeir eru opnir öllum og fundargerðir sveitarstjórnar skulu vera aðgengilegar almenningi.

Annað einkenni stjórnkerfis sveitarfélaga er að fjölskipuð stjórnvöld, þ.e. nefndir, ráð og stjórnir, fjalla um mál og taka ákvarðanir. Sveitarstjórn kýs fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir og endurspeglar sú kosning skipan sveitarstjórnarinnar. Þetta fyrirkomulag ákvarðanatöku í stjórnkerfi sveitarfélaga tryggir jafnræði þeirra sem að ákvörðun koma. Allir nefndarmenn eiga rétt á að vera viðstaddir ákvarðanatöku. Þessu samfara er rekjanleiki á mörgum atriðum sem liggja að baki ákvörðun. Hægt er að sjá hverjir standa að samþykkt ákvörðunar og hvaða forsendur eru fyrir afstöðu nefndarmanna. Með þessu móti er auðveldara að draga sveitarstjórnarmenn til pólitískrar ábyrgðar.

Þótt áhöld geti verið um hversu lýðræðisleg skipan í nefndir er þar sem sjaldnast er gerð sú krafa að fulltrúar í nefndum séu kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn þá er ljóst að valdahlutföll í nefndum taka mið af þeim hlutföllum sem eru í sveitarstjórn. Hér má þó einnig benda á þá þróun, sem hefur orðið í nefndakerfi sveitarfélaga, að fækka nefndum með það að markmiði að auka skilvirkni og hagkvæmni. Slíkri skipan hefur fylgt að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn skipi nefndir í auknum mæli.

Nefndir og starfsmenn

Til hliðar við nefndakerfi sveitarfélagsins er starfslið þess. Hluti af starfsliði sveitarfélags, sem yfirleitt eru yfirstjórnendur, starfar með nefndunum við að undirbúa fundi og einstök mál innan nefnda og styðja þannig við starfsemi nefndanna. Þessir starfsmenn eru oft kallaðir embættismenn sveitarfélagsins.

SVEITARSTJÓRN

Ávallt sveitarstjórn sem fer með æðsta vald og ber ábyrgð

Í hverju sveitarfélagi skal vera sveitarstjórn sem kjörin er samkvæmt ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna, sbr. 8. gr. svstjl. Samkvæmt 9. gr. svstjl. fer hún með æðstu stjórn sveitarfélagsins og ber ábyrgð á allri starfsemi þess. Ekki er heimilt að víkja frá þeirri skipan.

Svigrúm um fjölda í sveitarstjórn

Í 12. gr. svstjl. er kveðið á um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn og felur ákvæðið í sér svigrúm til ákvörðunar um fjölda fulltrúa innan þrepa sem miðast við íbúafjölda sveitarfélagsins. Ákvörðun um fjölda í sveitarstjórn er í höndum sveitarstjórnar sjálfrar og skal hún koma fram í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Svigrúmið felur í sér að:

þar sem íbúar eru innan við 200 3–5 aðalmenn,
þar sem íbúar eru 200–999 5–7 aðalmenn,
þar sem íbúar eru 1.000–9.999 7–11 aðalmenn,
þar sem íbúar eru 10.000–49.999 11–15 aðalmenn,
þar sem íbúar eru 50.000 eða fleiri 15–27 aðalmenn.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun nema annað sé tekið fram

Sem æðsta stjórn sveitarfélagsins skal sveitarstjórn að meginstofni til taka ákvarðanir í öllum málefnum sveitarfélagsins. Til að stuðla að skilvirkni í stjórnsýslu sveitarfélaga er sveitarstjórninni þó heimilt að framselja ákvörðunarvald til nefnda og starfsmanna, sbr. 44. gr. svstjl. Sumar ákvarðanir eru þó þess eðlis að sveitarstjórninni sjálfri er skylt að taka ákvörðunina, s.s. samþykkt fjárhagsáætlunar, ráðning sveitarstjóra o.fl. Nánar verður fjallað um þennan þátt síðar.

Meginhlutverk sveitarstjórnar

Samkvæmt 9. gr. svstjl. hefur sveitarstjórn ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna sveitarfélags og um framkvæmd þeirra verkefna sem sveitarfélagið annast. Hún hefur umsjón með því að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og að lögum, reglum og samþykktum sé fylgt af stjórnkerfi sveitarfélagsins. Í fjölda annarra ákvæða sveitarstjórnarlaga koma fram fyrirmæli um hlutverk sveitarstjórnar, auk þess sem í sérlögum koma fram verkefni sem sveitarstjórnnum eru falin. Hafa verður í huga að jafnvel þótt í lögum segi að sveitarstjórn eigi að sinna ákveðnu verkefni hefur það ekki alltaf þá bókstaflegu þýðingu að sveitarstjórn eigi að hafa með höndum alla ákvarðanatöku og framkvæmd verkefnis.

NEFNDIR, STJÓRNIR OG RÁÐ

Grundvallareinkenni stjórnkerfis sveitarfélaga er hve hlutverk nefnda er mikið í stjórnkerfi þeirra. Nefndir í sveitarfélagi geta borið heiti eins og ráð eða stjórnir en slíkar nafngiftir þurfa ekki að hafa neina sjálfstæða þýðingu og verður því fyrst og fremst talað um nefndir í þessari umfjöllun. Sveitarstjórnir hafa hagað uppbyggingu stjórnsýslu sveitarfélaga með misjöfnum hætti og því er ekki hægt að fjalla á algildan hátt um nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélaga. Umfjöllunin miðast fyrst og fremst við að lýsa þeim grunnreglum sem sveitarstjórnarlög fela í sér um nefndir.

Ákvörðun um valdsvið nefnda skal taka innan ramma laga

Eitt af mikilvægustu ákvæðum um uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélaga er 1. mgr. 44. gr. svstjl. þar sem kveðið er á um að sveitarstjórn ákveði valdsvið nefnda, nema lög kveði á um annað. Löggjafinn hefur víða ákveðið að nefndir skuli fjalla um ákveðin málefni sem heyra undir sveitarfélög og í slíkum tilfellum getur sveitarstjórn ekki takmarkað lögskipað valdsvið nefnda. Með þessu er vald sveitarstjórnar sem æðstu stjórnar í sveitarfélaginu þó ekki

Lögbundið hlutverk og ákvörðun um valdsvið nefnda tryggir viðtæka umfiöllun	takmarkað heldur einungis tryggt að mál hafi fengið umræðu í sérstökum nefndum áður en sveitarstjórn tekur fullnaðarákvörðun. Sveitarstjórnin ákveður valdsvið nefnda að því leyti sem það er ekki lögbundið. Sveitarstjórn ákveður þannig að málefni sem hún hefði annars getað afgreitt upp á sitt eindæmi, fái umfjöllun í sérstakri nefnd. Sveitarstjórn getur ákveðið að sameina nefndir, sbr. 1. mgr. 41. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur nýtt þessa heimild þrátt fyrir að lög geri ráð fyrir að sérstök nefnd sinni ákveðnum málefnum. Í þessu felst því mikilvægt tækifæri til að laga stjórnkerfi sveitarfélagsins að aðstæðum í sveitarfélaginu og áherslum sveitarstjórnar í málefnum þess.
Sameining nefnda	

SAMÞYKKTIR OG AÐRAR ÁKVARÐANIR SVEITARSTJÓRNAR UM STARFSEMI SVEITARFÉLAGSINS

Í þessum kafla verður fjallað um hvernig sveitarstjórn skal standa að gerð reglna um starfsemi sveitarfélagsins.

Stjórnvöld, þ. á m. sveitarfélög, starfa eftir settum reglum	Reglustjórnun er grundvallaratriði í stjórnkerfi íslenska ríkisins og nátengd henni er sú krafa stjórnarskrárinnar að lög skuli birt. Í reglustjórnun felst að stjórnvöld starfa eftir settum reglum sem eru almenningi kunnar. Á þessari meginreglu er byggt í starfsemi sveitarfélaga og er sveitarfélögum víða í löggjöfinni gert skylt að setja ítarlegri reglur en fram koma í lögum með gerð samþykktar sem fela í sér almenn fyrirmæli um tiltekna þætti í starfsemi sveitarfélagsins. Sveitarstjórn hefur einnig heimild til að setja slíkar samþykktir án þess að það sé lögskylt enda rúmist efni þeirra innan ramma laga. Samþykktir eru afar mikilvægt tæki við stjórn sveitarfélagsins, enda fela þær í sér bindandi fyrirmæli sem sveitarstjórn getur nýtt til að tryggja varanlega og fyrirsjáanlega framkvæmd á ýmsum sviðum í starfsemi sveitarfélagsins. Samþykktir eru notaðar til þess að útfæra nánar reglur laga á ákveðnu sviði eða til þess að setja reglur um málefni sem lög hafa ekki að geyma sérstök fyrirmæli um og sveitarfélög hafa heimild til að sinna.
Samþykktir eru mikilvægt stjórn tæki	
Samþykktir eru bindandi fyrirmæli	

Tvær umræður við gerð samþykktar	Í ýmsum lögum er kveðið á um að samþykkt sveitarstjórnar öðlist ekki gildi nema með staðfestingu þess ráðherra sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflokki, sbr. t.d. samþykktir á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir að samþykktir, sem ráðherra á að staðfesta, fái tvær umræður í sveitarstjórn, sbr. c.–lið 21. gr. svstjl. Þetta gildir að sjálfsögðu hvort tveggja um setningu nýrra samþykktar og um breytingar á gildandi samþykktum. Tvær umræður eiga að stuðla að vandaðri gerð samþykktar og ákveðinni festu í starfsemi sveitarfélags sem er í samræmi við þau markmið sem reglustjórnun er ætlað að ná. Þetta fyrirkomulag undirstrikar að samþykktir sveitarfélags eru ekki
----------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

aðeins bindandi fyrir þá sem ákvæði þeirra snúa beinlínis að, s.s. almenning, nefnd sveitarfélags eða starfslíð, heldur einnig sveitarstjórnina sjálfa. Sveitarstjórn getur því ekki með einfaldri ákvörðun vikið frá ákvæðum samþykktar nema sérstök heimild sé fyrir því í samþykktinni.

Hvernig á að birta samþykktir?

Ef samþykkt beinist að íbúum sveitarfélagsins, þ.e. hún kveður með einhverjum hætti á um réttindi og skyldur þeirra, er nauðsynlegt að virða þær kröfur sem gerðar eru til birtingar laga samkvæmt íslenskum lögum til þess að samþykkt fái lögformlegt gildi gagnvart almenningi. Í 26. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að birta skuli lög og að um birtingarháttu og framkvæmd laga fari að landslögum. Lög um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, kveða á um hvað telst lögformleg birting þannig að almenningur verði bundinn af þeim fyrirmælum sem birt eru. Í fyrri málslið 1. mgr. 3. gr. laganna er m.a. kveðið á um að samþykktir, sem ráðherra staðfestir, skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda en það á við margar samþykktir sveitarfélaga. Í síðari málslið greinarinnar kemur fram að í B-deild Stjórnartíðinda verði einnig birtar reglur sem opinberum stjórnvöldum og stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er lögum samkvæmt falið að gefa út. Í þessu felst að sveitarstjórnnum er heimilt að fá aðrar samþykktir en ráðherra þarf að staðfesta birtar í B-deildinni. Sveitarstjórn er í sjálfsvald sett hvort hún nýtir þessa heimild til birtingar. Ef samþykkt felur í sér skyldur fyrir íbúa sveitarfélagsins verður að telja þennan birtingarhátt heppilegan til þess að tryggja framfylgd samþykktar.

Samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarstjórnar

Ekki er mögulegt að vera með tæmandi talningu á þeim samþykktum sem gerðar eru af sveitarstjórnnum, enda hafa þær umtalsvert svigrúm í þeim efnum. Áður hefur verið minnst á samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélaga sem sveitarstjórnnum er skylt að setja skv. 10. gr. svstjl. Samkvæmt 25. gr. svstjl. skal sveitarstjórn setja sér samþykkt um fundarsköp sveitarstjórnar, en algengt er að þeirri skyldu sé fullnægt með ákvæðum um hvort tveggja í einni samþykkt. Samþykkt um stjórn sveitarfélags og fundarsköp sveitarstjórnar felur í sér grundvallar-reglur um starfsemi sveitarfélagsins. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er m.a. að finna ákvæði um hlutverk og verkefni sveitarstjórnar, framkvæmdastjórn, starfslíð, fjölda, skipan og verkefni nefnda, ráða og stjórnna á vegum sveitarfélagsins og ákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna. Í samþykkt um fundar-sköp sveitarstjórnar koma fram reglur um fundartíma, boðun funda, umræður á fundi o.fl.

Erindisbréf

Hjá sumum sveitarfélögum tíðkast að setja reglur í formi erindisbréfa. Erindisbréf eru yfirleitt bindandi fyrirmæli innan

stjórnkerfis sveitarfélags en er ekki beint út á við til almennings. Þau geta fjallað um skipulag, verkefni og fleira sem varðar starfsemi nefndar, ráðs eða stjórnar á vegum sveitarfélagsins eða einstakra starfsmanna, s.s. framkvæmdastjóra eða yfirmanna ákveðinna starfssviða. Sveitarstjórn getur sett erindisbréf með umræðu á einum fundi.

Misjafnt er hversu ítarleg fyrirmæli um starfsemi sveitarfélagsins eru skráð

Fyrirkomulag reglustjórnunar sveitarfélaga, þ.e. samþykkt og annarra varanlegra ákvarðana sveitarstjórnar, er með misjöfnum hætti og er m.a. afskaplega mismunandi hversu ítarleg ákvæði sveitarfélög hafa sett sér í þessum efnum. Í mörgum sveitarfélögum byggir stjórnkerfið fyrst og fremst á samþykkt um stjórn sveitarfélagsins en ekki á öðrum skráðum reglum, s.s. samþykktum um málefnasvið eða erindisbréfum. Í slíkum tilvikum byggir starfsemin jafnan í einhverjum mæli á óskráðum reglum og venjum sem myndast hafa í framkvæmd. Sá ókostur fylgir því fyrirkomulagi að erfitt getur verið fyrir nýja sveitarstjórnarmenn að setja sig inn í framkvæmd sveitarfélagsins á ákveðnum málaflokkum, auk þess sem erfiðara getur verið fyrir íbúa sveitarfélagsins að eiga samskipti við það.

Kostir skráðra fyrirmæla

KOSNING Í NEFNDIR – KJÖRGENGI – ALMENNT VANHÆFI

Kjörtímabil nefnda jafnan fjögur ár

Sveitarstjórn kýs í nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélagsins og fer kosning að jafnaði fram í upphafi kjörtímabils samkvæmt ákvæðum samþykktar um stjórn sveitarfélagsins. Kjörtímabil nefnda er hið sama og kjörtímabil sveitarstjórnar, nema annað sé ákveðið í lögum eða samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr. 40. gr. svstjl. Kosningar skulu vera leynilegar og bundnar hlutfallskosningar sé þess óskað, skv. 2. mgr. 40. gr. svstjl. Ef kosningar eru ekki leynilegar og bundnar getur kosningafyrirkomulag verið með ýmsum hætti, s.s. með handauppréttingu, sameiginlegri ákvörðun o.s.frv.

Fyrirkomulag kosninga í nefndir

Afturköllun á umboði nefndarmanna

Sveitarstjórn er heimilt að skipta um fulltrúa í nefndum hvenær sem er á kjörtímabilinu ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, s.s. ef nefndarmaður, án lögmætra forfalla, mætir ekki á fundi nefndar eða brýtur gegn þagnarskyldu. Enn fremur getur sveitarstjórnarmaður krafist þess að nefnd verði endurskipuð, svo sem ef breytingar verða á meirihlutasamstarfi á kjörtímabilinu, skv. 2. mgr. 42. gr. svstjl. Við slíkar breytingar skal kjósa alla fulltrúa að nýju nema enginn ágreiningur sé innan sveitarstjórn um breytingarnar.

Mikilvægt að hafa í huga reglur um kjörgengi við kosningu í nefndir

Jafnan eru allir sem hafa kosningarétt kjörgengir **Kjörgengi í byggðarráð**

Kjörgengi samkvæmt samþykktum

Kjörgengi starfsmanna

Kjörgengi í öðrum tilvikum

Hugtakið kjörgengi skiptir miklu máli við kosningar í nefndir en með því er átt við þau skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til að hljóta kosningu og sitja í nefnd á vegum sveitarfélags. Þessi skilyrði eru kölluð almenn hæfisskilyrði. Grundvallarreglan um kjörgengi er í 3. mgr. 40. gr. svstjl. sem kveður á um að eingöngu þeir sem hafa kosningarrétt í sveitarfélaginu séu kjörgengir í nefndir þess. Stundum eru sett frekari skilyrði til að mega hljóta kosningu í nefnd. Slíkar sérreglur getur verið að finna í lögum, reglugerðum og samþykktum sem gilda um starfsemi nefndar. Af slíkum sérreglum er helst að nefna 3. mgr. 38. gr. svstjl. sem kveður á um að aðalmenn í byggðarráði skuli vera aðal- eða varafulltrúar í sveitarstjórn og að varamenn í ráðinu skuli vera aðal- eða varafulltrúar í sveitarstjórn. Einnig tíðkast að setja kjörgengisskilyrði í samþykktir, t.d. að formenn nefnda skuli vera kjörnir aðal- eða varafulltrúar í sveitarstjórn. Skilyrði sem þessi kallast almenn jákvæð hæfisskilyrði.

Í 4. mgr. 40 gr. svstjl. er sérregla um kjörgengi starfsmanna sem kveður á um að starfsmenn fyrirtækja og stofnana sveitarfélags séu ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja eða stofnana sem þeir starfa hjá. Regla þessi gildir hvort sem um er að ræða aðalfulltrúa eða varafulltrúa í nefnd og hún á jafnt við um þá sem sinna starfi í fullu eða takmörkuðu starfshlutfalli. Sem dæmi má nefna að húsvörður í 50% starfi í grunnskóla er ekki kjörgengur í skólanefnd. Er hér um að ræða reglu um kjörgengi sem felur í sér almenn neikvæð hæfisskilyrði. Með almennu neikvæðu hæfisskilyrði er átt við að ef ákveðin skilyrði um hagsmunatengsl eiga við einstakling er hann fyrirfram útilokaður til að gegna ákveðinni stöðu.

Velta má upp þeirri spurningu hvort einstaklingur getur talist almennt vanhæfur við kosningu í nefndir í fleiri tilvikum en 40. gr. svstjl. kveður á um. 19. gr. svstjl. felur í sér reglu um sérstakt vanhæfi sveitarstjórnarmanna. Samkvæmt ákvæðinu ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Sú óskráða regla hefur verið talin gilda að ef fyrirsjáanlegt er að einstaklingur muni oft verða vanhæfur á grundvelli sérstakra hæfisreglna sé hann almennt vanhæfur til að gegna stöðu. Þannig gæti t.d. maki skólastjóra almennt talist vanhæfur til að eiga sæti í skólanefnd vegna 1. mgr. 19. gr. svstjl. sem kveður m.a. á um að nánin fjölskyldutengsl leiði til sérstaks vanhæfis. Þessi niðurstaða verður að teljast eðlileg, enda ljóst að nefndarmaðurinn yrði mjög oft að víkja af fundi vegna sérstaks vanhæfis. Ef reglunni er fylgt hefur það þau áhrif að nefndarmenn verða sjaldnar vanhæfir við

meðferð einstakra mála og stjórnýsla sveitarfélagsins verður því skilvirkari.

Sjónarmið um kjör í nefndir

Kjörgengisskilyrðin geta verið matskennd, s.s. krafa 11. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, um að nefndarmenn barnaverndarnefndar skuli vera kunnir að grandvarleik og bera gott skyn á mál þau sem barnaverndarnefnd fjallar um. Skyldar kjörgengisreglum eru reglur um að ákveðin sjónarmið, en ekki afdráttarlausar reglur, skuli höfð í huga við kosningu í nefndir, þ.e.a.s. reglur sem fela í sér viðmiðanir eða æskilega kosti þeirra sem kosnir skulu í nefnd. Sem dæmi um kröfur um æskilega kosti nefndarmanna má nefna 11. gr. barnaverndarlaga, um að leitast skuli við að lögfræðingur sitji í barnaverndarnefnd. Einnig má nefna kröfu 20. gr. jafnréttislaga, nr. 96/2000, um að í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum ríkis og sveitarfélaga skuli, þar sem því verður við komið, sitja sem næst jafnmargar konur og karlar.

BYGGÐARRÁÐ

Sérstaða byggðarráðs

Um skipan og hlutverk byggðarráðs eru sérstök ákvæði í sveitarstjórnarlögum. Það getur einnig borið heitið hreppsráð, bæjarráð eða borgarráð. Ekki er skylt að byggðarráð starfi í hverju sveitarfélagi en í langflestum fjölmennari sveitarfélögum starfar byggðarráð. Í sveitarfélögum, þar sem aðeins 3–5 skipa sveitarstjórn, er ekki heimilt að skipa byggðarráð.

Fjöldi fulltrúa í byggðarráði ræðst af fjölda fulltrúa í sveitarstjórn og getur fjöldi í ráðinu verið þrjú, fimm eða sjö. Um kosningu í byggðarráð fer eftir sambærilegum reglum og almennt gilda um kosningu í nefndir, nema sérreglur eru um kjörgengi og reglur um varamenn. Kjörgengir sem aðalmenn í byggðarráði eru aðeins aðalfulltrúar í sveitarstjórn og varamenn í byggðarráði þurfa að koma úr hópnum aðal- eða varafulltrúa í sveitarstjórn. Val á varamönnum í byggðarráð getur farið fram á tvennan hátt og skal ákveða hvor leiðin er valin í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Annars vegar er hægt að kjósa varamenn með sama hætti og almennt tíðkast um varamenn í nefndum en hins vegar er hægt að kveða á um að þeir aðalfulltrúar og varafulltrúar, sem kosningu hafa hlotið af sama framboðslista og hinn kjörni byggðarráðsmaður, taki sæti í byggðarráði í þeirri röð sem þeir skipuðu listann. Byggðarráð skal kjörið til eins árs í senn, nema annað sé ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Aheytnarfulltrúar í byggðarráði

Í byggðarráði er fjallað um málefni sem hafa grundvallarþýðingu í stjórn sveitarfélags. Því er sérstaklega kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða að þeir framboðsaðilar, sem fulltrúa eiga í sveitarstjórn en eiga ekki kjörna

byggðarráðsmenn, geti tilnefnt fulltrúa til að sitja fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétti. Með þessu ákvæði er tryggt að fulltrúar allra framboðsaðila, sem eru í minnihluta í sveitarstjórn geti fylgst með störfum byggðarráðs en það getur haft í för með sér að síður komi til málþófs eða deilna um málefni sem heyra undir byggðarráð á fundum sveitarstjórnar.

Lögskipað hlutverk byggðarráðs er framkvæmdastjórn, umsjón með stjórnarsýslu, fjármálastjórn og eftirlit með fjárstjórn o.fl.

Byggðarráð fer ásamt framkvæmdastjóra sveitarfélags með framkvæmdastjórn þess. Í því felst m.a. að taka ákvarðanir um fjármál samkvæmt samþykktri fjárhagsáætlun sveitarfélags. Það skal sinna fjármálastjórn sveitarfélags og hafa sérstakt eftirlit með fjárstjórn þess. Það undirbýr fjárhagsáætlanir og sér um að ársreikningar sveitarfélags séu gerðir reglum samkvæmt. Byggðarráði er heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans, enda sé ekki ágreiningur innan ráðsins, sbr. 3. mgr. 39. gr. svstjl.

Byggðarráð hefur almenna umsjón með stjórnarsýslu sveitarfélags, þ. á m. starfsmannamálum. Mál, sem varða uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags eða hafa í einhverjum mæli víðtæka þýðingu fyrir stjórnarsýslu sveitarfélags, á að taka til umræðu í byggðarráði.

Nánari ákvörðun um valdsvið byggðarráðs

Mikilvægi skýrra ákvæða um valdsvið byggðarráðs

Sveitarstjórn getur ákveðið að fela byggðarráði fleiri verkefni en það hefur samkvæmt 1. mgr. 39. gr. svstjl., þ. á m. verkefni sem lögum samkvæmt eru falin föstum nefndum, sbr. 2. mgr. 39. gr. svstjl. Mikilvægt er að ákvæði um valdsvið og verkefni byggðarráðs í samþykkt um stjórn sveitarfélags séu skýr vegna þess hve hlutverk ráðsins er almennt samkvæmt lögum og einnig meðal annars vegna þess að í ráðinu sitja jafnan efstu menn framboðslista í sveitarstjórn sem hafa í raun leiðandi stöðu í málefnum sveitarfélagsins. Af þeim ástæðum getur verið tilhneiging til þess að málefni sveitarfélagsins séu í auknum mæli leidd til lykta í byggðarráði. Við þetta minnka raunveruleg völd sveitarstjórnar og mál fá ekki þá lýðræðislegu umfjöllun sem þau fengju ella í sveitarstjórn, en með því er m.a. átt við aðkomu allra stjórn mála-samtaka sem eiga fulltrúa í sveitar-stjórn og umfjöllun á opnum fundi. Einnig er hætta á því að byggðarráð fjalli um fleiri hliðar máls en snúa að framkvæmda-stjórn, umsjón með stjórnarsýslu og öðrum lögskipuðum verkefnum og fari inn á valdsvið einstakra fagnefnda. Skýr ákvæði um valdsvið byggðarráðs gegna einnig því meginhlutverki að skýra stöðu þess og draga úr möguleikum á álitamálum um hlutverk þess gagnvart sveitarstjórn, öðrum nefndum og framkvæmdastjóra sveitarfélags.

FASTANEFNDIR

Fastar nefndir starfa yfir hvert kjörtímabil

Þær nefndir á vegum sveitarfélags, sem tilgreindar eru í samþykkt um stjórnslu sveitarfélagsins, hafa verið kallaðar fastanefndir. Einkenni þeirra er að verkefni þeirra eru viðvarandi verkefni sveitarfélaga, s.s. félagsþjónusta og rekstur grunnskóla.

Nefndakerfið tryggir viðtækari umfjöllun um málefni

Misjafnt er hvernig nefndakerfi er byggt upp hjá sveitarfélögum og hvaða mál heyra undir fastanefndir. Þrátt fyrir mismunandi uppbyggingu eru verkefni í grundvallaratriðum hin sömu. Það skýrist af því að oft er kveðið á um starfsemi nefnda á vegum sveitarfélaga í lögum. Þetta eru svokallaðar lögbundnar nefndir og sú starfsemi, sem þær skulu hafa með höndum, verður að fara fram innan nefndakerfis sveitarfélags. Þetta heiti lýsir þó ekki fyrirbærinu nákvæmlega því að í raun eru verkefni nefndarinnar lögbundin en tilvist hinnar ákveðnu nefndar ekki, eins og komið verður að síðar. Með sveitarstjórnarlögum og ákvæðum sérlaga um nefndir er tryggt að verkefni lögbundinna nefnda fái umfjöllun í sérstökum nefndum en verða ekki leidd til lykta einhliða af sveitarstjórn. Með þessu móti eru nýttir kostir nefndakerfis sem eru m.a. þeir að fleiri en fulltrúar í sveitarstjórn komi að stjórn sveitarfélags og að ákveðin sérþekking verður til um einstaka málaflökka.

Kostir nefndakerfisins

Ólögbundnar nefndir

Auk lögbundinna nefnda geta sveitarstjórnir stofnað til ólögbundinna nefnda. Tilkoma slíkra nefnda getur komið til af mörgum ástæðum, s.s. aðstæðum í sveitarfélagi, áherslum sveitarstjórnar í málefnum sveitarfélags o.s.frv.

Svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu stjórnkerfis á við um nefndir

Ástæður þess að nefndakerfi sveitarfélaga er svo misjafnt sem raun ber vitni, þrátt fyrir að verkefni þeirra séu að miklu leyti lögbundin, eru rúmar heimildir sveitarstjórnar til þess að ráða uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags. Í lögum er oft kveðið á um að nefnd eða „sérstök“ nefnd skuli starfa á vegum sveitarfélags vegna ákveðins málaflökks. Sveitarstjórn getur ætíð, jafnvel þótt kveðið sé á um að „sérstök“ nefnd starfi, sameinað nefndir þannig að ein nefnd fari með verkefni á fleiri en einu sviði, sbr. 1. mgr. 41. gr. svstjl. Á síðustu árum hefur átt sér stað mikil breyting í uppbyggingu nefndakerfis sveitarfélaga, ekki síst vegna þessarar heimildar. Nefndum hefur verið fækkað verulega í mörgum sveitarfélögum, þ.e. verkefni fjölmargra lögbundinna og ólögbundinna nefnda hafa verið færð undir nefndir með viðtækt verksvið. Þetta hefur verið gert til að auka skilvirkni nefnda, draga úr kostnaði nefndakerfis og efla starfsemi nefnda þannig að til verði fáar en sterkar nefndir með mikla þekkingu á hverju málefnaviði. Rétt er að geta þess að við sameiningu nefnda verður að gæta að ákvæðum sérlaga um hvernig nefnd skuli skipuð. Í slíkum lögum getur m.a. komið fram hversu margir fulltrúar eigi að lágmarki að vera í viðkomandi

Sameining nefnda og efling nefndakerfisins

Byggðarráð og sveitarstjórn geta við sérstakar aðstæður sinnt verkefnum nefnda	nefnd eða að nefndarmenn eigi að uppfylla tiltekin skilyrði, sbr. t.d. skilyrði barnaverndarlaga.
Ákvörðun um valdsvið nefnda er bindandi, m.a. fyrir sveitarstjórn, en hins vegar eru niðurstöður nefnda ekki bindandi nema valdframsal hafi átt sér stað	Sameining nefnda getur einnig átt sér stað með því að byggðarráði sveitarfélags er falið að taka að meira eða minna leyti við starfi fastra nefnda, sbr. 3. mgr. 39. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur á hinn bóginn ekki lagt niður nefndir og sinnt verkefnum þeirra sjálf, nema erfiðlega horfi með að manna nefndir og verkefni nefnda séu ekki ósamrýmanleg störfum sveitarstjórnar að mati félagsmálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 41. gr. svstjl. Í þessu ákvæði felst þröng undantekning frá starfsemi sérstakra nefnda sem hefur það í för með sér að málefni sveitarfélags fá ekki eins víðtæka umfjöllun og nefndakerfið stuðlar að.
Nefndir gera tillögur til sveitarstjórnar um úrlausn mála en í auknum mæli er þeim falið að taka fullnaðarákvarðanir	Verkaskipting milli sveitarstjórnar og nefndar ræðst af valdsviði nefnda samkvæmt lögum og samþykktum sveitarstjórnar um valdsvið nefnda. Ákvæði samþykktar um stjórn sveitarfélags um valdsvið nefndar bindur hvorutveggja starfsemi sveitarstjórnar og nefnda. Það hefur í för með sér að ef nefnd á að fjalla um ákveðin málefni getur sveitarstjórn ekki leitt viðkomandi mál til lykta án þess að það hafi fengið umfjöllun í nefndinni. Er sveitarstjórn á hinn bóginn hvorki bundin af tillögum nefndarinnar né öðrum niðurstöðum, nema nefndin hafi vald til að taka fullnaðarákvarðanir á tilteknu sviði. Nefndir eru jafnframt bundnar innbyrðis af fyrirætlum um valdsvið þeirra. Þær geta því ekki fjallað um mál sem falla undir valdsvið annarra nefnda. Mál geta þó fallið undir valdsvið fleiri en einnar nefndar og því komið til umræðu hjá mörgum nefndum. Til dæmis er algengt að um mál sé fjallað efnislega í einhverri af fastanefndum sveitarfélags og að í byggðarráði sé fjallað um fjármálalega þætti þess.
Hvað er valdframsal?	Fastar nefndir fjalla um mál á ákveðnum málefnasviðum. Eitt helsta hlutverk nefnda á vegum sveitarfélags er að gera tillögur til sveitarstjórnar. Vegna meginreglunnar um að sveitarstjórn fari með yfirstjórn sveitarfélags er fullnaðarákvörðun ekki tekin fyrir en sveitarstjórn hefur staðfest niðurstöðu nefndarinnar, nema nefndin hafi heimild til fullnaðarákvarðunar, sbr. umfjöllun síðar.

FRAMSAL VALDS INNAN SVEITARFÉLAGA

Segja má að ákvörðunarhlutverk nefnda fari vaxandi vegna aukins stjórnsýsluhlutverks sveitarfélaga, sem fylgt hefur auknum verkefnum þeirra, vegna flóknari verkefna sem krefjast meiri sérþekkingar og vegna stærri sveitarfélaga sem krefjast þess að valdi sé dreift til að auka skilvirkni. Sveitarstjórn getur falið öðrum einingum stjórnkerfisins að sinna flestum þeim verkefnum, sem henni eru falin, í krafti þess að hún fer með yfirstjórn sveitar-

	félagssins. Hún ber þó áfram fulla ábyrgð á framkvæmd viðkomandi málefnis.
Ákvörðun um valdsvið nefnda er nokkurs konar valdframsal	Framsál getur gengið misjafnlega langt. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórn getur falið nefnd að fjalla um tiltekinn málaflokk og gera tillögur um ákvarðanatöku og er það algengt fyrirkomulag í stjórnkerfi sveitarfélaga. Ákvörðun um valdsvið nefnda umfram fyrirmæli laga er í raun valdframsal af þessari gerð.
Valdframsal til töku fullnaðar-ákvörðunar	Framsál getur einnig gengið lengra þannig að sveitarstjórn felur nefnd að fjalla um málefni og jafnframt að taka ákvarðanir á tilteknu sviði. Hér er átt við framsal á fullnaðarákvörðunarvaldi og mun umfjöllunin hér á eftir taka fyrst og fremst til þess. Valdframsal felur ekki í sér að sá sem framselur vald beri ekki lengur ábyrgð á viðkomandi málaflokki. Sá sem framselur vald ber áfram ábyrgð á framkvæmd málaflokksins þótt sú ábyrgð birtist með breyttum hætti, s.s. í ábyrgð á að starfshættir þess sem þiggur vald séu í samræmi við lög. Auk þessa ber sá sem framselur vald ábyrgð á því að framsalið sjálft standist kröfur laga.
Ábyrgð helst þrátt fyrir valdframsal	
Heimild til valdframsals í sveitarstjórnar-lögum	Heimild til að framselja ákvörðunarvald kemur fram í 2. og 3. mgr. 44. gr. svstjl. Í 2. mgr. segir að því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð getur sveitarstjórn ákveðið í samþykkt sveitarfélagsins að fela nefnd, ráði eða stjórn sveitarfélagsins fullnaðarafgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Í 3. mgr. segir að á sama hátt og með sömu skilyrðum er sveitarstjórn heimilt að fela öðrum aðilum innan stjórnsýslu sveitarfélagsins fullnaðarafgreiðslu mála. Sveitarstjórn, byggðarráð eða hlutaðeigandi nefnd skal hafa eftirlit með afgreiðslu mála samkvæmt þessari málsgrein og kalla eftir reglulegum skýrslum um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hennar. Í 4. og 5. mgr. segir að sá aðili sem fengið hefur framselt vald til fullnaðarafgreiðslu skv. 3. mgr., eða þriðjungur fulltrúa ef um nefnd, ráð eða stjórn er að ræða, sbr. 2. mgr., getur ávallt óskað eftir því að sveitarstjórn, byggðarráð eða viðkomandi nefnd samkvæmt samþykktum sveitarfélagsins taki ákvörðun í máli. Þegar sveitarstjórn neytir heimildar skv. 2. eða 3. mgr. skal jafnframt kveðið á um það í samþykkt sveitarfélagsins hvernig fara skuli með endurupptöku mála sem hljóta afgreiðslu samkvæmt þessum ákvæðum.
Takmarkanir á heimild sveitarstjórnar til valdframsals	Sum verkefni eru þó þess eðlis að þeim verður aðeins sinnt af sveitarstjórninni sjálfri. Sem dæmi má nefna mörg fyrirmæli sveitarstjórnarlaga um einstök verkefni sveitarstjórnar, s.s. gerð samþykkt, kosningu í byggðarráð, nefndir, ráð og stjórnir, val á framkvæmdastjóra, ákvörðun um þóknun o.s.frv. Einnig er að finna

ákvæði í öðrum lögum sem eru þess eðlis að ekki verður talið að sveitarstjórn geti falið öðrum að sinna þeim, t.d. ákvæði um samþykkt skipulagsáætlana og ýmissa áætlana, ákvæði um gerð samþykkt á einstökum sviðum o.s.frv. Ekki er hægt að setja fram nákvæma reglu um þau tilvik þegar skilja ber ákvæði laga svo að sveitarstjórn verði sjálf að taka ákvörðun um viðkomandi málefni. Verður þar aðallega að styðjast við eðli þeirrar ákvörðunar sem taka á eða skýr lagaákvæði ef þeim er til að dreifa.

Í þessu sambandi skiptir einnig máli að sveitarstjórn gegnir því hlutverki að vera lýðræðislegur og því pólitískur vettvangur sveitarstjórnarmála. Hún er kosin af íbúum sveitarfélagsins og fundir hennar skulu að jafnaði haldnir fyrir opnum dyrum og því skulu pólitísk mál vera tekin til umræðu á fundum hennar. Það sjónarmið hefur einnig verið sett fram að málefni, sem snerta mikilvæga hagsmuni einstaklinga eða einkaaðila, verði síður framseld án beinnar lagaheimildar, s.s. vald til að taka ákvörðun um eignarnám eða mikilvæg persónuleg réttindi einstaklinga.

Þörf þarf að vera á valdframsali

Meiri þörf á valdframsali í fjölmönnum sveitarfélögum

Hvaða þýðingu hefur það að fundargerðir nefnda séu lagðar fyrir sveitarstjórn?

Sú almenna krafa er gerð til valdframsals að málefnaleg sjónarmið búi að baki slíkri ákvörðun. Nefna má sem dæmi að þörf sé á að undirnefnd sveitarstjórnar sinni ákveðnum verkefnum vegna mikils fjölda mála eða að heppilegt sé að undirnefnd sveitarstjórnar sinni ákveðnu verkefni vegna þess hve mál eru flókin og sérfræðibekking því nauðsynleg, eða að mál þurfi mikillar vinnu við, þ.e. séu tímafrek. Í fámönnum sveitarfélögum er ekki sama þörf á valdframsali og í fjölmönnum sveitarfélögum og tíðkast því valdframsal frekar þar sem stjórnýsla sveitarfélags er viðameiri. Valdframsal þarf að vera forsvaranlegt en með því er m.a. átt við að það þurfi að vera skýrt hvaða vald er framselt, að sá sem tekur við málefni sé faglega hæfur og hafi burði til þess að sinna málefninu og að sá sem framselur vald hafi eftirlit og yfirstjórn með þeim sem þiggur það. Um hið síðastnefnda má nefna að almennt tíðkast að allar fundargerðir nefnda séu lagðar fyrir sveitarstjórn.

Eðlilegt er að fjalla nánar um þá almennu skipan mála að fundargerðir nefnda séu lagðar fyrir sveitarstjórn. Sú spurning vaknar hvort fundargerðir nefnda séu lagðar fram til kynningar eða hvort sveitarstjórn staðfesti þær. Skoða verður í hverju tilviki um sig hvort valdframsal til nefndar hafi átt sér stað og þá hvernig því sé háttað. Ef fyrir hendi er ákvörðun sveitarstjórnar í formi samþykktar, erindisbréfs eða einfaldrar ákvörðunar um að nefnd eða annar aðili skuli hafa vald til fullnaðarafgreiðslu, sbr. 2. og 3. mgr. 44. gr., gegnir sveitarstjórn eingöngu eftirlitshlutverki og þá eru fundargerðir lagðar fram til kynningar. Ef ekki er fyrir hendi ákvörðun sveitarstjórnar um framsal þarf sveitarstjórn að staðfesta ákvörðun nefndar svo hún fái formlegt gildi. Í slíkum tilfellum er

mikilvægt að í tilkynningu um niðurstöðu nefndar til aðila máls sé fyrirvari um að staðfestingar sveitarstjórnar sé þörf til þess að veita ákvörðun formlegt gildi.

Valdframsal nefnda

Fjallað hefur verið um vald sveitarstjórnar til að ákveða valdsvið nefnda, þ. á m. til að fela nefndum vald til að taka fullnaðar-ákvörðun í málum. Sú spurning vaknar hvort nefndirnar sjálfar hafi að einhverju leyti heimild til valdframsals. Sveitarstjórn ákveður valdsvið nefnda og ákvarðanir sveitarstjórnarinnar hafa bindandi áhrif gagnvart nefndum. Möguleikar nefnda á því að fela einstökum nefndarmönnum, undirnefnd eða öðrum afgreiðslu mála eru því takmarkaðir.

HVERFANEFNDIR OG VERKEFNABUNDNAR NEFNDIR

Hverfa- eða svæðanefndir

Á vegum sveitarstjórna starfa ekki aðeins svokallaðar fastanefndir. Sveitarstjórn getur ákveðið að nefnd fari með afmörkuð málefni í hluta sveitarfélags. Slíkar nefndir hafa verið kallaðar hverfa- eða svæðanefndir. Eðli slíkra nefnda getur verið sambærilegt við fastanefndir, þ.e. að fjalla um ákveðin málefnasvið yfir kjörtímabil sveitarstjórnar, en þó aðeins í hluta sveitarfélagsins. Slíkum nefndum getur einnig verið skipað til hliðar við hinar venjubundnu málefnanefndir þannig að hlutverk hverfisnefndar sé að fjalla um afmörkuð eða almenn hagsmunamál viðkomandi svæðis eða hverfis.

Verkefnabundnar nefndir

Sveitarstjórn getur einnig skipað nefndir, sem sinna afmörkuðu og tímabundnum verkefnum, þ.e. svokallaðar verkefnabundnar nefndir. Verkefni þeirra geta verið margvísleg, s.s. byggingar-nefndir til að hafa umsjón með tiltekinni mannvirkjagerð á vegum sveitarfélags, undirbúningsnefndir atburða o.þ.h. Um starfsemi verkefnabundinna nefnda gilda að flestu leyti sömu sjónarmið og lýst var hér að framan um fastar nefndir. Sá munur er þó á að þær hafa afmörkuðu hlutverki að gegna og starfa því sjaldan eftir samþykktum en það getur haft í för með sér að valdsvið nefndanna getur verið óskýrt. Æskilegt er því að valdsvið slíkra nefnda sé afmarkað, t.d. með erindisbréfum sveitarstjórnar þar sem valdsvið þeirra og verkefni eru skilgreind nánar.

Mörk valdsviðs verkefnabundinna nefnda og fastra nefnda

Gæta þarf þess að verkefni verkefnabundinnar nefndar eru oft nátengd valdsviði annarra nefnda. Valdsvið slíkrar nefndar má ekki takmarka starfssvið byggðarráðs eða annarra fastra nefnda samkvæmt lögum, reglugerðum eða samþykktum. Sérstakri nefnd yrði t.d. ekki falið að sjá um einstök verkefni sem hafnarstjórn er að lögum falið að sinna. Sveitarstjórn getur hins vegar alltaf takmarkað valdsvið fastrar nefndar að því leyti sem valdsvið hennar byggir einungis á ákvörðun sveitarstjórnar og falið sérstakri

nefnd að sinna afmörkuðum hluta valdsviðs annarrar nefndar. Slík breyting verður þó ekki gerð nema með breytingu á samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

NEFNDIR, RÁÐ OG STJÓRNIR UTAN STJÓRNKERFIS SVEITARFÉLAGA

Stjórnir fyrirtækja og stofnana

Ekki er óalgengt að sveitarstjórnir tilnefni eða kjósi fulltrúa í nefndir, ráð eða stjórnir utan eiginlegs stjórnkerfis sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna þegar sveitarstjórn kys fulltrúa í stjórn fyrirtækis, s.s. hlutafélags eða sparisjóðs, tilnefnir mann til setu í nefnd vegna samstarfsverkefnis eða í stjórn ríkisstofnunar. Starfsemi stjórna, nefnda eða ráða sem þessara getur verið á sviði einkarekstrar, opinbers rekstrar eða einhvers konar stjórnsýslu. Það er þó sameiginlegt með þeim að nefndir, ráð eða stjórnir þessar eru jafnan ekki hluti af stjórnkerfi sveitarfélags og því eiga aðrar reglur en sveitarstjórnarlög við, t.d. um réttindi og skyldur fulltrúa sem kosnir eða tilnefndir hafa verið af sveitarstjórn. Fulltrúi sveitarstjórnar í stjórn hlutafélags verður því að starfa í samræmi við reglur hlutafélagalaga og fulltrúi sveitarstjórnar í nefnd á vegum ríkisins, sem taka á stjórnsýsluákvörðun, yrði vanhæfur eftir reglum stjórnsýslulaga, en ekki sveitarstjórnarlaga, svo dæmi séu tekin. Oft getur verið erfitt að leysa úr því hvaða reglur eigi að gilda um ýmsar stjórnir sem eru utan hins hefðbundna stjórnkerfis sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna vafa um það að hvaða leyti reglur sveitarstjórnarlaga gilda um kosningu í stjórn og reglur um aðgang sveitarstjórnarmanna að gögnum, auk vafa um hvort aðrar reglur, sem almennt gilda um starfsemi sveitarfélaga, eigi við, s.s. upplýsingalög.

Álitamál hvaða reglur gilda um stjórnir utan hefðbundins stjórnkerfis sveitarfélaga

SAMSTARFSNEFNDIR SVEITARSTJÓRNA

Fjölbreytilegt samstarf sveitarfélaga

Sveitarfélög eiga í margs konar samstarfi. Slíkt samstarf getur verið fjölbreytilegt en oft er það í þeim formbundna búningi að sérstökum nefndum með fulltrúum frá samstarfssveitarfélögum er komið á fót. Það eru svokallaðar samstarfsnefndir. Verkefni fastra nefnda og annarra nefnda sem fjallað hefur verið um, geta flest verið í höndum nefnda sem skipaðar eru af fleiri en einu sveitarfélagi. Samstarfsnefndir geta haft mismunandi hlutverki að gegna. Samstarfsnefnd getur verið um rekstur ákveðinna málaflokka, hún getur verið sambærileg við fastanefnd sveitarfélags eða einungis samráðsvettvangur um tiltekin málefni.

Verkefni samstarfsnefnda sambærileg og annarra nefnda

Verkefni samstarfsnefnda eru ekki frábrugðin þeim verkefnum sem aðrar nefndir sveitarfélaga hafa með höndum. Þó má greina þau einkenni á verkefnum samstarfsnefnda að þau séu viðameiri en önnur verkefni sveitarfélaga og vegna smæðar sveitarfélaga starfa

nefndirnar því á vegum fleiri en eins sveitarfélags. Bent skal á að í sumum tilfellum er beinlínis lögboðið fyrir sveitarfélög að taka þátt í samstarfsnefnd en í öðrum tilvikum er það gert að frumkvæði viðkomandi sveitarstjórna. Með hliðsjón af því hversu samstarf sveitarfélaga er mismunandi er ekki hægt að telja upp hvaða nefndir eru samstarfsnefndir. Sem dæmi má þó nefna að algengt er að heilbrigðisnefndir, félagsmálanefndir og barnaverndarnefndir séu samstarfsnefndir.

Sambærilegar reglur gilda um starfsemi samstarfsnefnda og annarra nefnda

Það kemur hins vegar til skoðunar hvort einhver sérsjónarmið eigi við um samstarfsnefndir, s.s. hvað varðar skipun, starfsemi o.fl. Tilhögun starfsemi samstarfsnefndar getur verið fjölbreytileg. Þó verður að telja að um samstarfsnefndir, sem eru eingöngu eða að meiri hluta skipaðar fulltrúum sveitarfélaga, eða starfa á annan hátt á vegum sveitarfélaga, gildi reglur sveitarstjórnarlaga. Því er ekki sérstakt tilefni til ítarlegrar umfjöllunar um starfshætti samstarfsnefnda.

Formbundnari búningi á samstarfi fylgir gerð sérstakra samþykktá, stofnun sérstakra rekstrar-eininga, þ. á m. einkaréttarlegra, eða stofnun byggðasamlaga

Ef sveitarfélög ákveða að framkvæmd tiltekinna verkefna skuli sinnt í sameiningu er samstarfið jafnan fært í formbundnari búning. Slíkt samstarf getur verið með þeim hætti að sérstakar samþykktir eru settar um rekstur samstarfsnefndar, s.s. héraðsnefndar eða landshlutasamtaka, eða að stofnað er sérstakt byggðasamlag. Þannig geta gilt sérstakar samþykktir um samstarfsnefnd sem ber að leggja til grundvallar við starfsemi þeirra. Einnig tíðkast samstarf á grundvelli einkaréttarlegra félagasamlaga, s.s. sameignarfélagasamlaga og hlutafélagasamlaga, og þá gilda réttarreglur sem eiga við um viðkomandi félagasamlag. Ekki verður fjallað nánar um þessi atriði hér enda komin út fyrir hefðbundnar samstarfsnefndir.

BYGGÐASAMLÖG

Byggðasamlög eru ein gerð samstarfs sveitarfélaga og er stjórn byggðasamlags samstarfsnefnd þeirra sveitarfélaga sem standa að samlaginu. Óhætt er að fullyrða að byggðasamlög séu algengasti samstarfsmáti sveitarfélaga þegar þau reka ákveðin verkefni í sameiningu. Í 1. mgr. 82. gr. svstjl. kemur fram að ef um varanlegt samvinnuverkefni sveitarfélaga er að ræða, geti sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tekur að sér framkvæmd verkefnisins. Þar sem byggðasamlög sinna varanlegum samvinnuverkefnum er jafnan um að ræða verkefni sem sinnt er á grunni opinbers valds, s.s. rekstur skóla, félagsþjónustu, veitustofnana o.fl.

Samningur um byggðasamlag kveður á um grundvallarreglur um starfsemi þess

Byggðasamlög starfa á grundvelli samnings um byggðasamlag sem kveður m.a. á um stjórn samlagsins, kjör fulltrúa í stjórnina, fjölda þeirra, kjörtímabil, um varafulltrúa og annað sem máli skiptir í því sambandi, sbr. 2. mgr. 82. gr. svstjl. Í 3. mgr. greinarinnar er gert

ráð fyrir að í samningi um byggðasamlag sé kveðið á um að stjórn þess fái framselt vald frá sveitarstjórnnum þátttökusveitarfélaganna. Í samningnum skulu einnig vera ákvæði um ályktunarhæfi stjórnar og umboð hennar til að skuldbinda sveitarsjóði. Í 4. mgr. er að finna ákvæði sem skýrir að mörgu leyti vinsældir byggðasamlaga þar sem það felur í sér að starfsemi byggðasamlaga er í meginráttum mjög lík starfsemi sveitarfélaga. Málsgreinin kveður á um að meginreglur sveitarstjórnarlaga um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslíð, meðferð fjármála og endurskoðun ársreikninga gildi eftir því sem við á þar sem eigi er öðruvísi ákveðið í samþykktum byggðasamlags.

Byggðasamlög sinna starfsemi á sama hátt og um sveitarfélög væri að ræða

Starfsemi byggðasamlags horfir oft á sama hátt við íbúum sveitarfélags og ef starfsemin væri í höndum sveitarfélagsins sjálfs. Vegna þess að fleiri en eitt sveitarfélag standa að þeirri stjórnarsýslu, sem byggðasamlag hefur með höndum, vaknar sú spurning hvort sérstök sjónarmið eigi við um valdframsal sveitarstjórna til byggðasamlags. Að mörgu leyti gilda sambærilegar reglur og fjallað hefur verið um varðandi valdframsal sveitarstjórnar. Til dæmis er sveitarstjórn bundin af valdframsalinu og því kemur ekki til þess að sveitarfélag sinni að einhverju marki sömu verkefnum og byggðasamlag á þess vegum sinnir. Ákvarðanir stjórnar byggðasamlags verða því ekki kærðar til sveitarstjórna sem að því standa. Eins og almennt gildir um valdframsal ber sveitarstjórn ábyrgð á þeim verkefnum sem byggðasamlagi hefur verið falið að sinna og því verður hún að fylgjast með starfsemi byggðasamlagsins. Einnig má nefna að sveitarstjórn getur afturkallað valdframsalið með sama hætti og það fór fram, rétt eins og gildir um valdframsal sveitarstjórnar til nefnda sveitarfélags.

Sveitarstjórnir bera þó áfram ábyrgð á starfseminni

ANNAÐ SAMSTARF

Samband íslenskra sveitarfélaga

Auk þeirrar starfsemi, sem hér hefur verið fjallað sérstaklega um, má nefna samstarf sveitarfélaga í landshlutasamtökum sveitarfélaga, héraðsnefndum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Tilvist landshlutasamtaka og héraðsnefnda er undir sveitarfélögum sjálfum komin. Landshlutasamtök gegna t.a.m. mismunandi hlutverki. Sum þeirra eru fyrst og fremst umræðuvettvangur og hagsmunasamtök fyrir sveitarfélög í landshlutanum en önnur gegna mikilvægu hlutverki við rekstur einstakra málaflokka sem heyra undir sveitarfélögin.

Lagaleg staða Sambands íslenskra sveitarfélaga gagnvart ríkinu

Sérstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga er nokkur þar sem sambandið hefur að lögum hlutverki að gegna í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Hlutverk þess við hagsmunagæslu og ýmiss konar samráð við ríkið er því lögbundið og veitir það sambandinu verulegt vægi miðað við annað samstarf sveitarfélaga. Sambandið

kemur þannig fram fyrir hönd sveitarfélaga við gerð samstarfs-sáttmála milli ríkis og sveitarfélaga og vegna samráðs ríkisstjórnar um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila, sbr. 100. og 101. gr. svstjl. Samband íslenskra sveitarfélaga sinnir fjölbreytilegum málum sem varða sveitarfélög á landsvísu en ekki verður fjallað nánar um hlutverk þess og verkefni hér. Nánari upplýsingar er m.a. að finna á heimasíðu þess www.samband.is.

Annað samstarf sveitarfélaga á landsvísu

Sveitarfélög hafa með sér samstarf á fleiri sviðum á landsvísu en undir merkjum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fyrst skal nefnd Launanefnd sveitarfélaga sem upphaflega starfaði óháð sambandi sveitarfélaga en starfar nú í beinum tengslum við það. Launanefndin gegnir veigamiklu hlutverki við að koma fram fyrir hönd sveitarfélaga vegna vinnu markaðsmála. Á vegum sveitarfélaga með hafnir starfar Hafnasamband sveitarfélaga sem gætir sérstaklega hagsmuna sveitarfélaga vegna hafnamála. Loks skal nefnt að sveitarfélög og starfsmenn þeirra eiga í ýmiss konar samstarfi á sviði einstakra málaflokka á vegum sveitarfélaga.

STARFSMENN SVEITARFÉLAGS OG STJÓRNKERFI ÞESS

Embættismanna-kerfi sveitarfélaga

Sveitarfélögin í heild eru ásamt ríkinu stærstu vinnuveitendur í landinu. Starfsmenn þeirra eru um 23.000 í 18.400 stöðugildum eða álíka margir og starfsmenn ríkisins. Mikill munur er á umfangi starfsmannahalds sveitarfélaga. Það getur verið allt frá því að oddviti sinni framkvæmdastjórn sveitarfélags í hlutastarfi til þess að starfsmenn sveitarfélags telji mörg þúsund manns, eins og hjá Reykjavíkurborg. Umgjörðin um starfslíðið er því ærið misjöfn en það breytir því ekki að sömu meginreglur gilda um starfsmannahald allra sveitarfélaga.

Fjöldi starfsmanna er misjafn sem og umgjörð um allt starfsmannahald

Hlutverk starfsmanna í tengslum við stjórnkerfi sveitarfélags er mismunandi

Sveitarstjórn ræður uppbyggingu alls stjórnkerfis sveitarfélags, innan ramma laga, þ. á m. skipan starfsmannahalds. Sem dæmi um lagaákvæði, sem takmarka svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu starfsmannahalds, eru ákvæði grunnskólalaga, nr. 66/1995, sem lögbinda m.a. stöður skólustjóra, aðstoðarskólustjóra og kennara, auk reglna um fyrirkomulag við ráðningu. Algengt er að í sveitarfélögum séu gerð skipurit sem lýsa m.a. uppbyggingu deilda og stofnana sveitarfélagsins, og þ. á m. stöðu starfsmanna í stjórnkerfi þess, s.s. hver sé næsti yfirmaður þeirra, verkefnum þeirra o.s.frv. Skipurit sveitarfélaga eru mismunandi en þó er hægt að segja að starfsmannahald þeirra einkennist af því að annars vegar er um að ræða skrifstofu sveitarfélags sem skipt er í tiltölulega fá svið og hins vegar einstakar deildir, stofnanir eða fyrirtæki sveitarfélags sem falla undir einstök svið skrifstofu

Skipurit sveitarfélaga

sveitarfélagsins. Fyrirtæki og stofnanir hafa þó oft sjálfstæðari stöðu í skipuriti og heyra þá t.d. beint undir sveitarstjórn eða sérstaka stjórn.

Hafa verður í huga að aðeins hluti starfsmanna sveitarfélags hefur sérstöku hlutverki að gegna í stjórnkerfi sveitarfélaga þar sem stór hluti starfar fyrst og fremst við það að veita þjónustu. Með þessu er átt við að það eru ekki margir starfsmenn sem starfa náð með nefndum eða koma að öðru leyti að töku ákvarðana sem varða réttindi og skyldur íbúa eða stjórn sveitarfélagsins. Flestir starfsmenn vinna að þeirri þjónustu sem sveitarfélög veita, s.s. í grunnskólum, í leikskólum, í hreinsunardeildum o. s. frv.

FRAMKVÆMDASTJÓRI

Í sveitarstjórnarlögum er orðið framkvæmdastjóri sveitarfélags notað um það starf sem í daglegu tali er nefnt sveitarstjóri, bæjarstjóri, borgarstjóri eða oddviti, ef ekki er ráðinn sérstakur framkvæmdastjóri sveitarfélags. Framkvæmdastjóri gegnir veigamiklu hlutverki í stjórnkerfi sveitarfélags og eru réttindi hans og skyldur að miklu leyti lögákveðnar.

Hlutverk framkvæmdastjóra er að miklu leyti lögákveðið

Ráðinn af sveitarstjórn

Framkvæmdastjóri er ráðinn af sveitarstjórn. Aðdragandi ráðningar hans er mismunandi. Hann getur komið úr röðum sveitarstjórnarmanna og er þá oft um að ræða yfirlýst „bæjarstjóraefni“ stjórnsmálaflokks. Slíkir framkvæmdastjórnar eru yfirleitt nefndir „pólítískir“. Utanaðkomandi framkvæmdastjóri getur einnig verið ráðinn í nánnum tengslum við pólítískar skoðanir hans og meirihluta sveitarstjórnar. Einnig getur verið um að ræða svokallaða „ópólítíska“ framkvæmdastjóra, þ.e. utanaðkomandi framkvæmdastjóri er ráðinn með þverpólítískri samstöðu allra eða flestra í sveitarstjórn. Munur getur verið á aðdraganda að ráðningu utanaðkomandi framkvæmdastjóra. Sveitarstjórn í heild eða meirihluti hennar geta leitað til ákveðins aðila, staða framkvæmdastjóra er auglýst á almennum vettvangi o.s.frv.

Pólítískt ráðinn

Ópólítískt ráðinn

Skil pólíttískrar ráðningar og ópólíttískrar eru ekki skörp

Jafnvel þótt starf framkvæmdastjóra sé auglýst, eða ráðningin sé með öðrum hætti „ópólítísk“, verður, með hliðsjón af eðli starfsins, að líta svo á að sveitarstjórn hafi ávallt víðtæka möguleika til að velja framkvæmdastjóra úr hópi umsækjenda. Með öðrum orðum þá er það á valdi sveitarstjórnar að ákveða hvaða kosti umsækjanda skal leggja til grundvallar við ráðningu, enda er í lögum ekki að finna sérstakar hæfniskröfur til sveitarstjóra aðrar en þær að hann skuli vera fjár síns ráðandi, sbr. 3. mgr. 55. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur kynnt hluta þeirra hæfniskrafna, sem hún hyggst horfa til við ráðningu, í auglýsingu um starfið. Endanleg ákvörðun um ráðningu tekur þó alltaf mið af því að framkvæmdastjórastarfið

Trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn

Ráðningartími jafnan eitt kjörtímabil	<p>er trúnaðarstarf fyrir sveitarstjórn og því ræðst valið að stórum hluta af trausti og sambærilegum þáttum milli sveitarstjórnar og umsækjanda.</p> <p>Ráðningarsamningur við sveitarstjóra skal vera skriflegur og skulu starfskjör hans koma fram í samningnum, skv. 2. mgr. 54. gr. svstjl. Ráðningartími framkvæmdastjóra skal að jafnaði vera sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar, sbr. 3. mgr. 54. gr. svstjl. Af þessu ákvæði má greina það sérstaka eðli starfs framkvæmdastjóra að vera trúnaðarstarf á vegum sveitarstjórnar hvers kjörtímabils.</p>
Grunnlagaskyldur framkvæmdastjóra	<p>Framkvæmdastjóri starfar náði með sveitarstjórn. Samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga skal hann sitja fundi sveitarstjórnar og hafa þar málfrelsi og tillögurétt, auk þess sem hann getur setið fundi allra nefnda með sömu réttindum, sbr. 1. mgr. 55. gr. svstjl. Hann skal undirbúa fundi sveitarstjórnar og byggðarráðs og hafa með höndum framkvæmd þeirra ákvarðana sem sveitarstjórn tekur, sbr. 2. mgr. 55. gr. svstjl. Um verksvið framkvæmdastjóra og mörk milli þess og ákvörðunarvalds sveitarstjórnar og byggðarráðs skal kveðið nánar á í samþykkt um stjórn sveitarfélags, sbr. 6. mgr. 55. gr. svstjl. Hlutverk framkvæmdastjóra við daglega stjórn sveitarfélags kemur skýrt fram í 3. mgr. 55. gr. þar sem segir að hann sé prókúruhafi sveitarsjóðs en nánari ákvæði um inntak þess er að finna í lögum um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð, nr. 42/1903. Hann getur jafnframt veitt öðrum starfsmanni sveitarfélagsins prókúru að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Í 4. mgr. 55. gr. svstjl. kemur fram að framkvæmdastjóri undirriti skjöl varðandi kaup og sölu fasteigna sveitarfélagsins, lántökur og ábyrgðir, svo og önnur skjöl sem fela í sér skuldbindingar eða ráðstafanir sem samþykki sveitarstjórnar þarf til. Framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður annars starfslíðs sveitarfélagsins, sbr. 5. mgr. 55. gr. svstjl.</p>
Skyldur gagnvart sveitarstjórn í heild	<p>Í framangreindum lagaákvæðum kemur fram að framkvæmdastjóri ber skyldur gagnvart sveitarstjórn í heild sinni. Hins vegar er ljóst að hann er almennt í mjög nánu samstarfi við meirihluta sveitarstjórnar. Framkvæmdastjóri verður þó að hafa í huga að hann hefur skyldur gagnvart öllum meðlimum sveitarstjórnar og gildir það óháð því hvernig staðið var að ráðningu hans. Sem dæmi má nefna að framkvæmdastjóri á að aðstoða alla sveitarstjórnarmenn til þess að nýta réttindi sín og uppfylla skyldur sínar sem sveitarstjórnar-menn, t.d. með því að aðstoða þá við að nýta rétt til aðgangs að gögnum, sbr. 30. gr. Þrátt fyrir pólitíska stöðu framkvæmdastjóra verða framkvæmdastjóri og sveitarstjórnarmenn, hvort sem þeir eru í minnihluta eða meirihluta, að hafa í huga þær kröfur sem sveitarstjórnarlög gera til starfsins.</p>
Sambærilegar lagaskyldur hvíla á framkvæmdastjóra óháð ráðningu og öðrum atvikum	

Skyldur gagnvart meirihluta sveitarstjórnar

Skyldur framkvæmdastjóra gagnvart sveitarstjórn í heild eiga þó ekki að koma í veg fyrir að hann njóti fyllsta trausts meirihluta sveitarstjórnar í störfum sínum. Slíkt traust er nauðsynlegt við stjórn sveitarfélagsins. Líta má svo á að framkvæmdastjóri gegni að ákveðnu marki sérstöku trúnaðarstarfi gagnvart meirihluta sveitarstjórnar og þegar hann framkvæmir ákvarðanir sveitarstjórnar þá er hann að framkvæma ákvarðanir meirihluta hennar í hverju máli. Það liggur vitanlega einnig fyrir að ráðning framkvæmdastjóra er komin undir meirihluta sveitarstjórnar.

HLUTVERK ANNARRA STARFSMANNA SVEITARFÉLAGS Í STJÓRNKERFI

Starfsmenn aðstoða við störf nefnda

Ákveðnir starfsmenn gegna veigamiklu hlutverki við að aðstoða nefndir sveitarfélaga til að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögum og samþykktum sveitarfélagsins. Starfsmenn afla gagna, undirbúa stjórnsýslumál o.fl. Starfsmenn geta einnig sjálfir haft vald til töku ákvarðana á vegum sveitarfélagsins. Byggir það annaðhvort á því að stöðu viðkomandi starfsmanns fylgir vald á grundvelli laga eða á valdframsali innan sveitarfélagsins. Sem dæmi um hið fyrrnefnda, þ.e. stjórnsýslulegt hlutverk starfsmanns sveitarfélags á grundvelli laga, má nefna skólastjóra grunnskóla.

Starfsmenn hafa vald við afgreiðslu mála

Vald til töku fullnaðarákvarðana falið starfsmanni

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða í samþykktum sínum, í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð, að fela öðrum aðilum en nefndum afgreiðslu mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélags, sbr. 3. mgr. 44. gr. svstjl. Í þessu felst heimild sveitarstjórnar til þess að fela starfsmönnum að taka ákvarðanir á ákveðnum sviðum, t.d. er hægt að heimila byggingarfulltrúa að afgreiða byggingarleyfi vegna ákveðinna tegunda umsókna.

Verksvið starfsmanna gagnvart nefndum

Skil milli verksviðs starfsmanna og kjörinna fulltrúa í nefndum sveitarfélags eru nokkuð ljós, enda eru það jafnan nefndir sem taka ákvarðanir en starfsmenn undirbúa töku ákvarðana og framkvæma þær. Undirbúningur starfsmanna á einstökum málum tekur mið af þeim kröfum sem stjórnsýslulög og aðrar reglur stjórnsýsluréttar gera til þess að ákvörðun geti verið tekin á lögformlegan hátt. Svo dæmi sé tekið skal starfsmaður stuðla að því að nefndarmenn geti tekið afstöðu í málum á grunni nauðsynlegra upplýsinga í samræmi við rannsóknarregluna. Óskýr mörk verksviðs starfsmanns og nefndar koma einna helst til þegar í samþykktum sveitarfélags, eða öðrum ákvörðunum sveitarstjórnar, er gert ráð fyrir að starfsmaður hafi að nokkru leyti vald til töku ákvarðana. Skil milli þess hvort starfsmaður eða nefnd skuli taka ákvörðun geta verið óskýr. Í slíkum vafatilfellum yrði jafnan litið svo á að viðkomandi nefnd hefði vald til töku ákvörðunar.

MEÐFERÐ MÁLA Í STJÓRNKERFI SVEITARFÉLAGA

Fjölbreytileg mál til meðferðar

Eðli mála er fjölbreytt og ræður hvaða reglur gilda

Stjórnvalds-
ákvarðanir

Stjórnvalds-fyrirmæli

Óskráðar reglur

Hæfisregla
sveitarstjórnarlaga

Fundarsköp eru starfsreglur á fundum

Fundarsköp sveitarstjórnar gilda jafnan um fundi nefnda

Í stjórnkerfi sveitarfélaga eru tekin fyrir fjölbreytileg mál og geta þau varðað hina ýmsu málaflokka sem eru á ábyrgð sveitarfélaga eða málefni sem varða sveitarfélög með öðrum hætti. Eðli mála er margbreytilegt en af því leiðir að mismunandi reglur geta gilt um meðferð mála. Til að skýra þetta nánar er gott að taka dæmi: Á fundi nefndar sveitarfélags eru tekin fyrir drög að samþykkt sem heyrir undir valdsvið nefndarinnar og mál vegna umsóknar íbúa sveitarfélags um ákveðið leyfi. Síðarnefnda málið er svokölluð stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun um rétt manns eða skyldu, en um meðferð slíkra mála hjá sveitarfélögum gilda stjórnarsýslulög, nr. 37/1993. Fyrirnefnda málið er hins vegar almenn stjórnvalds-fyrirmæli sem snúa ekki með beinum hætti að rétti eða skyldu tiltekinna manna. Stjórnarsýslulögin gilda ekki um slík mál en hins vegar er ekki þar með sagt að engar reglur gildi um málsmeðferð.

Fjallað verður um hvaða reglur eiga almennt við um málsmeðferð sveitarfélaga, m.a. þegar sveitarstjórn eða nefndir fjalla um mál sem eru þess eðlis að stjórnarsýslulögin gilda ekki um meðferð þeirra. Þar er m.a. átt við óskráðar reglur stjórnarsýsluréttar og hæfisreglu sveitarstjórnarlaga. Fjallað verður um stjórnarsýslulögin hér til þess að gefa yfirlit yfir helstu ákvæði þeirra og þá með sérstöku tilliti til gildissviðs þeirra gagnvart stjórnkerfi sveitarfélaga. Loks verður vísað til þess hvaða áhrif sérlög hafa á málsmeðferð.

Nokkuð ítarlega hefur verið fjallað um stjórnkerfi sveitarfélaga hér að framan, þ. á m. um það einkenni að ákvarðanir eru jafnan teknar á fundum fjölskipaðra stjórnvalda, þ.e. sveitarstjórnar eða nefnda. Þetta hefur í för með sér að margir einstaklingar koma að hverri einstakri ákvörðun. Slíkt býður þeirri hættu heim að umfjöllun um mál taki langan tíma vegna mismunandi skoðana fulltrúa og geti einnig orðið ómarkviss vegna ákafa þeirra við að koma skoðunum sínum á framfæri. Meðal annars af þessum sökum er gert ráð fyrir því í sveitarstjórnarlögum að sveitarstjórn setji sér fundarsköp í sérstakri samþykkt, sbr. 25. gr. svstjl. Fundarsköpin eru nokkurs konar starfsreglur sveitarstjórnar og hluti af þeim reglum sem þarf að fylgja við meðferð máls í sveitarstjórn. Um fundi nefnda gilda jafnan fundarsköp sveitarstjórnar eftir því sem við á. Umfjöllun um fundarsköp verður ekki ítarlegri hér en um þau er nánar fjallað í riti sambandsins „Sveitarstjórnarréttur – fundir og fundarsköp“ eftir Gunnar Eydal hrl.

ÓSKRÁÐAR REGLUR ALMENNIS STJÓRNSÝSLURÉTTAR

Óskráðar reglur oft dregnar af ákvæðum stjórnarskrár

Reglur stjórnsýsluréttar er ekki allar að finna í skráðum lögum heldur hvílir stjórnsýslan að nokkru leyti á óskráðum meginreglum. Margar hinna óskráðu reglna eru dregnar af ákvæðum laga og þá einkum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Við stjórnsýslu sveitarfélags þarf að virða ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði, atvinnufrelsi og vernd eignarréttar, svo dæmi séu tekin. Það dró úr vægi óskráðra reglna stjórnsýsluréttar við gildistöku stjórnsýslulaga 1993 sem fólu að miklu leyti í sér lögfestingu á gildandi óskráðum rétti. Stjórnsýslulögin gilda hins vegar aðeins í málum þegar taka á stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun um rétt eða skyldu tiltekins aðila, en ekki um ýmsar aðrar ákvarðanir stjórnvalda. Gerð samþykka, gjaldskrármál, innra skipulag og starfsmannamál eru dæmi um ákvarðanir sveitarfélaga þar sem mikilvægt er að hafa í huga óskráðar reglur stjórnsýsluréttar. Eftirfarandi umfjöllun um óskráðar reglur, sem gilt geta um starfsemi stjórnkerfis sveitarfélaga, er á engan hátt tæmandi. Hún tekur mið af þeim reglum sem á síðustu árum hafa helst komið til umræðu í tengslum við starfsemi sveitarfélaga.

Lögmætisreglan:
Starfsemi stjórnvalda skal vera í samræmi við lög og verður að eiga sér stoð í lögum

Lögmætisreglan gildir um starfsemi stjórnvalda, þ. á m. sveitarfélaga. Hún felur í sér þá kröfu að starfsemi stjórnvalda skuli vera í samræmi við lög og jafnframt eiga sér stoð í lögum. Lögmætisreglan skiptir máli við skoðun á heimildum sveitarfélaga til að sinna ólögmæltum verkefnum á grundvelli 3. mgr. 7. gr. svstjl. Samkvæmt ákvæðinu geta sveitarfélög tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar í lögum. Í lögmætisreglunni felst að sérstaklega strangar kröfur eru gerðar til þess að íþyngjandi ákvarðanir fyrir borgara hafi skýra lagastoð. Lögmætisreglan gildir um hvers konar ákvarðanatöku stjórnvalda. Því verður að hafa regluna í huga hvort sem um er að ræða ákvarðanatöku í stjórnsýslumálum, gerð samþykka um málefni sveitarfélagsins eða annars konar almenna ákvarðanatöku innan stjórnkerfis sveitarfélags.

Lögmætisreglan gildir m.a. um gerð samþykka

Valdbærni:
Stjórnvald má aðeins fjalla um mál sem falla undir verksvið þess

Af mikilvægari reglum almenns stjórnsýsluréttar eru reglur um valdbærni sem eru að meginstofni til óskráðar. Með valdbærni er átt við að stjórnvald megi því aðeins fjalla um mál að það falli lögum samkvæmt undir verksvið þess. Ef stjórnvald fer út fyrir það svið er um valdþurrð að ræða. Þetta er regla sem flestir þekkja að einhverju marki og felur t.d. í sér að skipulagsnefnd sveitarfélags má ekki fjalla um málefni sem heyra undir grunnskólanefnd þess. Valdbærni sveitarfélaga nær annars vegar til svokallaðra staðarlegra valdmarka en í því felst að sveitarfélag hefur aðeins

Staðarleg valdbærni

Málefnaleg valdbærni	vald til að rækja verkefni sín innan staðarmarka sveitarfélagsins. Málefnaleg valdmörk sveitarfélaga segja hins vegar til um hvaða verkefnum sveitarfélag má sinna og tengist því náði lögmætis-reglunni sem fjallað var um hér að framan. Við þá umfjöllun er því að bæta að sveitarstjórn hefur víðtækari heimildir til þess að álykta um málefni en að sinna ólögmæltum verkefnum með beinum hætti, sbr. 4. mgr. 9. gr. svstjl. um að sveitarstjórn geti ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði sveitarfélagið. Loks skulu nefnd stigskipt valdmörk en með því er átt við að stjórnvald skuli fjalla um málefni en jafnframt heyrir sama málefni undir annað stjórnvald sem getur endurskoðað ákvörðun þess fyrrnefnda. Í slíkum tilfellum er fyrrnefnda stjórnvaldið kallað lægra stjórnvald og hið síðarnefnda æðra stjórnvald. Vegna sjálfstjórnar sveitarfélaga heyra þau málefni ekki undir æðra stjórnvald og eru sveitarfélög því ein valdbær til umfjöllunar um þau. Efnisleg niðurstaða stjórnkerfis sveitarfélags verður því ekki endurskoðuð af öðrum stjórnvöldum, t.d. ráðuneytum, nema sérstök lagaheimild sé fyrir því. Þegar slík lagaheimild er fyrir hendi er almennt ekki gert ráð fyrir því að sá aðili, sem hægt er að kæra ákvörðun til, taki önnur atriði til skoðunar en hvort ákvörðun sveitarstjórnar hafi verið í samræmi við stjórnsýslulög. Kannað er t.d. hvort málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki ákvörðunar sveitarstjórnar og hvort t.d. rannsóknarreglan og meðalhófsreglan hafi verið í heiðri hafðar. Ekki er gert ráð fyrir því að úrskurðaraðili geti endurskoðað hina endanlegu ákvörðun ef farið var í öllu eftir stjórnsýslureglum. Úrskurðaraðili hefur yfirleitt ekki heimild til að taka nýja ákvörðun heldur einungis að ógilda ákvörðunina og leggja fyrir sveitarstjórn að taka nýja ákvörðun. Sem dæmi um slíka kærueimild er 103. gr. svstjl. um að félagsmálaráðuneytið skuli úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna.
Stigskipt valdbærni	
Æðri og lægri stjórnvöld	
Nauðsyn lagaákvæða um kærueimild til ráðherra	
Sveitarstjórn er valdbær í nánast öllum málefnum sveitarfélags	Sveitarstjórn er hin valdbæra eining stjórnkerfis sveitarfélags, sbr. 1. mgr. 9. gr. svstjl. Um þetta hefur verið fjallað ítarlega hér að framan, t.d. í umfjöllun um uppbyggingu stjórnkerfis og valdframsal, þótt það hafi ekki verið undir þessum formerkjum. Valdbærni sveitarstjórnar felur í sér þá meginreglu að sveitarstjórn getur tekið allar ákvarðanir í þeim málum sem sveitarfélögum er falið að sinna. Ef gera á undantekningu á því verður það að koma skýrt fram í lögum, sbr. t.d. ákvæði 13. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, þar sem skýrt er tekið fram að ákvörðunum og úrskurðum barnaverndarnefnda verði ekki skotið til sveitarstjórnar.
Sveitarstjórn getur framselt valdbærni sína	Á grunni valdbærni sveitarstjórnar getur hún framselt vald til annarra eininga stjórnkerfis sveitarfélaga, sbr. fyrri umfjöllun um valdframsal.

Valdbærni og starfsmannamál

Veitingarvald starfa

Til þess að skýra nánar inntak reglna um valdbærni verða hér sérstaklega nefnd áhrif þeirra á starfsmannamál sveitarfélaga. Valdbær aðili í málefnum starfsmanna hjá hinu opinbera, þ. á m. sveitarfélögum, hefur svokallað veitingarvald. Með veitingarvaldi er átt við þann aðila sem hefur vald til að ráða starfsmann. Því valdi fylgir m.a. vald til að veita starfsmanni áminningu og til að segja starfsmanni upp. Aðrir en þeir sem hafa veitingarvald yfir starfsmanni mega því ekki segja starfsmanni upp. Framkvæmdastjóri sveitarfélags getur t.a.m. ekki sagt upp deildarstjóra á skrifstofu sveitarfélags sem byggðarráð hefur ráðið. Reglur um veitingarvald í sveitarfélögum koma að grunni til fram í sveitarstjórnarlögum. Sveitarstjórn ræður framkvæmdastjóra sveitarfélags, sbr. 54. gr. laganna, og starfsmenn í helstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi og stofnunum þess, sbr. 1. mgr. 56. gr. laganna. Sveitarstjórn ræður útteilingu á veitingarvaldi til annarra í stjórnkerfi sveitarfélagsins, s.s. byggðarráðs, framkvæmdastjóra, forstöðumanna og fastra nefnda, sbr. orð 2. mgr. 56. gr. svstjl. um að um ráðningu annarra starfsmanna fari eftir ákvæðum í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ákvæði samþykktar sveitarstjórnar verða þó að taka mið af ákvæðum sérlaga og má þar nefna sem dæmi grunnskólalög, nr. 66/1995, sem fjalla m.a. um ráðningar starfsmanna grunnskólans.

Réttmætisreglan: Starfsemi stjórnvalda skal byggjast á málefnalegum sjónarmiðum

Áhrif vegna matskenndra ákvarðana

Hvað eru málefnaleg sjónarmið?

Hvað eru ómálefnaleg sjónarmið?

Sú grundvallarregla gildir að stjórnsýslan skuli vera málefnaleg, þ.e. að ómálefnaleg sjónarmið megi ekki búa að baki ákvörðunum stjórnvalda. Ef ákvörðun byggir á ómálefnalegum sjónarmiðum er talað um valdniðslu. Þessi regla hefur verið kölluð réttmætisreglan. Reglan er í raun nátengd lögmætisreglunni, enda felst jafnan í brotum á réttmætisreglunni, þ.e. valdniðslu, jafnframt brot á lögmætisreglunni, þ.e. ákvörðun, og þau atriði, sem hún byggist á, eiga sér ekki lagastoð. Mikilvægi réttmætisreglunnar er mest þegar stjórnvald þarf að taka ákvörðun sem er að einhverju leyti matskennd. Sveitarstjórn er oft í slíkri aðstöðu, t.d. þegar henni er falið að setja nánari reglur í samþykktum um ákveðin málefni eða að taka ákvarðanir í einstaka málum. Hvað teljast málefnaleg sjónarmið og hvað ekki er mismunandi eftir því um hvaða málefni er að ræða. Til þess að finna út hvað eru málefnaleg sjónarmið skal fyrst litið til ákvæða laga og reglna á viðkomandi sviði en þegar þeim sleppir er litið til lögskýringargagna (t.d. greinargerða með lögum), markmiðs- og tilgangsákvæða laga, og grunnreglna íslensks réttar, s.s. mannréttindareglana. Persónuleg sjónarmið stjórnsýsluhafa, stéttarleg sjónarmið, pólitísk sjónarmið, kynferði og litarháttur eru dæmi um sjónarmið sem jafnan teljast ómálefnaleg. Þannig er tekið fram í 11. gr. stjórnsýslulaga að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli

Stjórn málin færa fram málefnaleg sjónarmið við sjálfstjórn sveitarfélaga

sjónarmiða byggðum á stjórn mállaskoðunum. Hitt er annað mál að sveitarstjórnir hafa víðtæka möguleika til þess að byggja ákvörðunartöku á pólitískum sjónarmiðum, svo framarlega sem þau eru málefnaleg. Sem dæmi skal nefna að mismunandi pólitískar fylkingar í sveitarstjórn byggja allar á málefnalegum sjónarmiðum við ákvörðun um skipulag hverfis þótt önnur vilji þetta byggð til að nýta byggingarsvæði vel en hin vill gisnari byggð til þess að skapa fjölskylduvænt umhverfi.

Starfsemi stjórnvalda skal jafnan fjármögnuð með almennum tekjum

Reglur stjórn sýsluréttar um þann grundvöll sem þjónustugjöld þurfa að hvíla á, eru ólögfestar en þær eru tengdar lögmætisreglunni sem gerir þá kröfu að íþyngjandi reglur verði ekki lagðar á borgara án skýrrar lagaheimildar. Sú meginregla gildir að starfsemi stjórnvalda skuli fjármögnuð með almennum skatttekjum. Undantekning frá þessari meginreglu eru heimildir stjórnvalda til að afla sér tekna með þjónustugjöldum. Innheimta þjónustugjalda fyrir þjónustu, sem opinberum aðilum er skylt að veita, er háð því skilyrði að fyrir hendi sé lagaheimild til töku gjalds og að fyrir gjaldið komi sérstakt endurgjald, þ.e. einhver tiltekin þjónusta. Talið er að ekki sé þörf á lagaheimild til töku þjónustugjalda þegar um er að ræða þjónustu sem sveitarfélaginu er ekki skylt að veita, sbr. t.d. lengd viðvera í grunnskóla. Dæmi um þjónustugjöld eru gjöld fyrir útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té, sbr. 53. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997. Um þjónustugjöld gildir að upphæð þjónustugjalds má ekki vera hærri en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita hið sérgreinda endurgjald. Þegar ákvörðun er tekin um innheimtu þjónustugjalds þarf því að líta til þeirrar lagaheimildar sem byggja á gjaldtökuna á, þ. á m. hvaða sérgreinda endurgjald hún heimilar gjaldtöku fyrir, og einnig að greina hvaða kostnað má taka inn í útreikninga á fjárhæð þjónustugjalds. Greining á því hvaða kostnaðarliði megi reikna inn í fjárhæð þjónustugjalds er afar mikilvæg en hún byggist einkum á lagaheimild um töku þjónustugjalds, lagaákvæðum um eðli hins veitta endurgjalds og mati á því hvaða kostnaðarliðir eru í það nánnum og beinum tengslum við veitingu hins sérgreinda endurgjalds að taka megi þá í reikninginn. Þegar útreikningi er lokið, eða áætlun ef útreikningum verður ekki komið við, verður endanleg fjárhæð þjónustugjalds að vera ákvörðuð þannig að tekjur af gjaldinu séu ekki hærri en heildarkostnaður stjórnvalds við að veita þjónustuna.

Fjárhæð þjónustugjalds: Ekki hærri en sá kostnaður sem almennt hlýst af veitingu þjónustu

STJÓRNSÝSLULÖG NR. 37/1993

Sérstakt hæfi - vanhæfi	Stjórnsýslulög gilda um stjórnsýslu sveitarfélaga þegar teknar eru stjórnvaldsákvæðanir. Þó gilda ákvæði laganna um vanhæfi ekki um sveitarstjórnarmenn, enda er sérstök regla um hæfi í sveitarstjórnarlögum, sbr. 19. gr. Hér verður fjallað um nokkur ákvæði stjórnsýslulaga til nánari skýringar m.a. með það fyrir augum að skoða með hvaða hætti lögin hafa áhrif á störf fulltrúa í sveitarstjórn og nefndum sveitarfélags.
Stjórnsýslulög gilda um töku stjórnvaldsákvæðana	Stjórnsýslulögin gilda þegar handhafi stjórnsýsluvalds, þ.e. sveitarstjórn og þeir sem starfa á hennar vegum, tekur ákvörðun um rétt manna og skyldur, þ.e. svokallaða stjórnvaldsákvörðun. Sem dæmi um stjórnvaldsákvæðanir má nefna ýmiss konar leyfisveitingar, ýmsar ákvæðanir tengdar starfsmönnum, úthlutanir, s.s. lóðaúthlutanir, og ákvæðanir um aðgerðir gagnvart ákveðnum aðilum, sbr. t.d. barnaverndarmál og heilbrigðiseftirlitsmál.
Stjórnsýslulög eru lágmarksreglur	Ástæða er til að leggja áherslu á að ákvæði stjórnsýslulaga fela í sér lágmarkskröfur sem gera verður til stjórnsýslunnar. Það hefur m.a. þá þýðingu að málsmeðferð sveitarfélags má ekki fela í sér lakari rétt fyrir borgara en lögin gera ráð fyrir. Hins vegar geta sérákvæði laga eða samþykktu sveitarfélaga gert strangari kröfur til meðferðar máls en felast í lögunum.
Formreglur - efnisreglur	Skipta má reglum laganna í formreglur og efnisreglur. Með formreglum er átt við ákvæði laganna sem lúta að formlegri hlið ákvörðunartöku, þ.e. málsmeðferð, en með efnisreglum er átt við ákvæði laganna sem hafa áhrif á efni þeirrar ákvörðunar sem tekin er. Fyrst verður fjallað um helstu formreglur stjórnsýslulaga.
Leiðbeiningar- skylda: Að veita aðstoð og leiðbeina íbúunum	Á stjórnvöldum hvílir almenn leiðbeiningarskylda skv. 1. mgr. 7. gr. laganna. Í henni felst að stjórnvaldi ber að aðstoða og leiðbeina aðilum. Í stjórnkerfi sveitarfélaga hvílir þessi leiðbeiningarskylda fyrst og fremst á starfsmönnum sveitarfélags. Með þessu er átt við að íbúar, sem ætla að fá leiðbeiningar um ákveðin mál, snúa sér fyrst og fremst til starfsmanna sveitarfélaga en þó sinna einstakir nefndarmenn leiðbeiningarskyldu í einhverjum mæli. Framan- greind staða á við um fleiri af formreglum stjórnsýslulaga. Þannig má ætla að í framkvæmd hvíli það að miklu leyti á starfsmönnum sveitarfélaga að framfylgja ákvæðum laganna um veitingu upplýsinga, andmælarétt, tilkynningar um meðferð máls, birtingu ákvörðunar o.fl. Reglur stjórnsýslulaga, sem kjörnir fulltrúar þurfa sérstaklega að huga að í störfum sínum, eru málshraðareglan, rannsóknarreglan og reglur um rökstuðning. Ástæðan er einkum sú að það ræðst að miklu leyti af því sem gerist á fundum þar sem
Framkvæmd sumra formreglna í höndum starfsmanna	
Mikilvægi sumra formreglna við störf kjörinna fulltrúa	

<p>Málshraðareglan: Ákvarðanir skulu teknar eins fljótt og unnt er</p>	<p>viðkomandi mál er til meðferðar og/eða afgreiðslu hvort ákvæðum viðkomandi reglna telst vera fullnægt.</p>
<p>Stjórnkerfi sveitarfélaga er frekar hægvirkt</p>	<p>Málshraðareglan kveður á um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Flestar formreglur stjórnarsýslulaga, sem og málsmeðferðarreglur í sérlögum hafa það að markmiði að upplýsa mál sem best þannig að grundvöllur sé til að taka rétta ákvörðun. Til að sporna við því að rannsókn mála taki of langan tíma er kveðið á um að ákvörðun skuli taka svo fljótt sem unnt er. Með þessu orðalagi er tillit tekið til þess að mál geta verið misflókin og því er misjafnt hversu ítarlegar rannsóknar þarf við í hverju tilfalli. Málshraðareglan snertir stjórnkerfi sveitarfélaga sérstaklega. Ástæðan er sú að uppbygging stjórnkerfisins gerir ákvarðanatöku nokkuð þunga í vöfum. Fyrst tekur starfsmaður við máli, síðan fær það umfjöllun í nefnd sem gerir tillögur um afgreiðslu og loks afgreiðir sveitarstjórn málið. Þetta getur gilt óháð því hversu mál er umfangsmikið. Fundir nefnda eru kannski á nokkurra vikna fresti og fundir sveitarstjórnar á mánaðar-fresti. Huga þarf því sérstaklega að málshraðareglunni við þessar aðstæður. Til þess að veга upp á móti þessari stöðu hafa sveitar-félög nýtt sér heimildir til valdframsals, sbr. 2. og 3. mgr. 44. gr. svstjl.</p>
<p>Hraðari málmeðferð með valdframsali</p>	<p>Sjónarmið um málshraða og það að mál sé upplýst sem best vegast á, eins og að framan er lýst. Í rannsóknarreglunni eru leiðbeiningar um hvenær hægt sé að taka ákvörðun í máli, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Hún kveður á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Í þessu felst að það er á ábyrgð stjórnvalds að mál sé nægilega upplýst. Hins vegar þýðir þetta ekki að stjórnvald þurfi að upplýsa mál sjálft, enda byggist rannsókn máls oft fyrst og fremst á upplýsingum sem koma frá málsaðila að hans frumkvæði. Hvenær mál er nægjanlega upplýst tekur mið af því hversu umfangsmikið og flókið mál er og verður því að skoða hvert mál sérstaklega. Út frá sjónarhóli stjórnkerfis sveitarfélaga er ljóst að oft er nægur tími til að upplýsa mál á milli funda nefnda. Vafi um afgreiðslu mála getur helst komið upp þegar erindi berast skömmu fyrir fund nefndar eða ef þau eru mjög umfangsmikil.</p>
<p>Rannsóknarreglan: Mál skulu nægjanlega upplýst</p>	<p>Andmælaréttur tryggir aðila máls rétt til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og stuðlar þannig að því að stjórnvald byggir ákvörðun sína á traustari grunni. Í 13. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram sú meginregla um andmælarétt að aðili máls skuli eiga rétt á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.</p>
<p>Stjórnkerfi sveitarfélaga til þess fallið að upplýsa mál vel</p>	
<p>Andmælaréttur: Aðili máls getur gætt hagsmuna sinna Þjónar rannsóknarreglunni</p>	

<p>Upplýsingaréttur: Aðili máls hefur aðgang að upplýsingum sem fyrir liggja</p>	<p>Grundvöllur þess að aðili máls geti nýtt andmælarétt sinn er að hann hafi aðgang að þeim upplýsingum sem stjórnvald hefur um viðkomandi mál. Aðili máls á því rétt á að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál varða, sbr. 1. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga. Þessi upplýsingaréttur er þó ekki fortakslaus og í 16. gr. er að finna takmarkanir á honum. Undantekningar 16. gr., sem skipta máli fyrir sveitarfélög, eru vegna bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað og vegna vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota. Þó á aðili aðgang að vinnuskjöllum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar. Ef undantekningar eiga aðeins við um hluta skjals skal veita aðgang að öðru efni skjalsins. Í 17. gr. laganna kemur fram almenn takmörkun á upplýsingarétti. Þar er kveðið á um að þegar sérstaklega stendur á sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Í 18. og 19. gr. koma fram sérstakar reglur um málsmeðferð í tengslum við upplýsingarétt aðila máls.</p>
<p>Takmarkanir á upplýsingarétti</p>	
<p>Hvenær skal veita rökstuðning?</p>	<p>Í 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga er að finna reglu um hvenær veita skuli rökstuðning. Þar kemur fram að aðili máls geti krafist skriflegs rökstuðnings hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðun við birtingu hennar. Skyldan til veitingar rökstuðnings er þó ekki fyrir hendi við ákveðnar aðstæður, sbr. 2. mgr. 21. gr. Þannig þarf ekki að veita rökstuðning þegar umsókn aðila hefur verið tekin til greina að öllu leyti, þegar um er að ræða einkunnir sem veittar eru fyrir frammistöðu á prófum og þegar um er að ræða styrki á sviði lista, menningar eða vísinda. Í 22. gr. koma fram kröfur um efni rök-stuðnings. Þar segir m.a. að rökstuðningur skuli vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á og að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skuli greint frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Þar sem ákvarðanir í stjórnkerfi sveitarfélagsins eru að meginstofni til teknar á fundum þá vaknar sú spurning hvort framangreind ákvæði geri ekki ákveðnar kröfur til efnis fundargerða, þ.e. að forsendur ákvörðunar komi fram þar svo ekki þurfi að rifja upp umræður fundar komi fram beiðni um rök-stuðning. Ljóst er að 21. gr. stjórnsýslulaga gerir ekki kröfu til þess að samhliða birtingu ákvörðunar sé veittur rökstuðningur heldur að eftirfarandi rökstuðningur sé ávallt heimill. Í þessu sambandi skal þó bent á 4. mgr. 22. gr. sem felur í sér reglu, sem snertir stjórnkerfi sveitarfélaga náið, um að hafi stjórnsýslunefnd ekki samþykkt rökstuðning með ákvörðun sinni skuli formaður færa rök fyrir henni. Reglan hefur þá þýðingu að sé</p>
<p>Efni rökstuðnings</p>	
<p>Eftirfarandi eða samhliða rökstuðningur</p>	
<p>Hlutverk oddvita sveitarstjórnar og formanna nefnda vegna rökstuðnings</p>	

rökstuðnings krafist hvílir skylda á oddvita sveitarstjórnar og/eða formanni nefndar að taka saman rökstuðning við ákvörðun, hafi rökstuðningur ekki verið samþykktur samhliða ákvörðun. Ljóst er að það auðveldar rökstuðning ef það kemur fram í fundargerð á hvaða forsendum ákvörðun byggðist, t.d. á hvaða gögnum var byggt.

Efnisreglur lúta að efni ákvörðunar

Mikilvægt er að fjalla sérstaklega um efnisreglur stjórnsýslulaga. Þær lúta að efni stjórnvaldsákvörðunar og hafa því beinlínis áhrif á niðurstöður í málum. Áður hefur verið nefnt að starfsmenn sveitarfélaga gegna meginhlutverki við að undirbúa einstök mál fyrir fundi nefnda og hafa því veg og vanda af því að flestum formreglum stjórnsýslulaga sé fylgt. Beiting formreglnanna stendur því ekki mjög nærri kjörnum fulltrúum. Annað gildir um efnisreglur stjórnsýslulaga sem hafa áhrif á efnislega niðurstöðu mála, en ákvörðun um þau eru teknar á fundum kjörinna fulltrúa. Við slíka ákvarðanatöku verður að hafa í huga efnisreglur stjórnsýslulaganna, sem og aðrar reglur sem gilt geta um efni viðkomandi ákvarðana. Þá kröfu verður að gera til sveitarstjórnarmanna og fulltrúa í nefndum sveitarfélags að þeir þekki vel jafnræðisreglu og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga sem eru efnisreglur laganna.

Mikilvægi efnisreglna fyrir kjörna fulltrúa

Jafnræðisreglan

Jafnræðisregla 11. gr. laganna kveður á um að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Jafnframt kemur fram að óheimilt sé að mismuna mönnum á grundvelli sjónarmiða byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Í jafnræðisreglunni felst að sambærileg mál skuli leysa með sambærilegum hætti. Hún felur jafnframt í sér að við úrlausn máls skuli byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Þetta er sérstaklega mikilvægt að hafa í huga þegar taka þarf matskennda ákvörðun, þ.e. ákvörðun þar sem ekki liggja fyrir augljós lagaleg skilyrði um niðurstöðu máls. Matskenndar ákvarðanir þurfa eins og aðrar ákvarðanir að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum en í slíkum tilfellum eru málefnaleg sjónarmið ekki augljós. Jafnræðisreglan setur fram viðmið um hvaða sjónarmið eru málefnaleg.

Jafnræðisreglan: Sambærileg mál skal leysa á sambærilegan hátt og byggja skal á málefnalegum sjónarmiðum

Meðalhófsreglan

Meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga kveður á um að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Jafnframt skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Í þessari reglu felst þrennt: Efni ákvörðunar verður að vera til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt. Í öðru

Meðalhófsreglan er þriþætt

Sérstaða stjórn-
sýslulaga gagnvart
sveitarfélögum felst í
því hversu margir
koma að
ákvæðanatöku

lagi þá skal velja vægasta úrræði sem nær markmiðinu og loks skal gæta hófs við beitingu þess úrræðis sem valið er.

Ekki verður fjallað nánar um einstök ákvæði stjórnsýslulaga en hins vegar er rétt að fjalla stuttlega um hvernig þau snerta starfsemi sveitarfélaga. Sveitarfélögum er falið að vinna að fjölda verkefna sem snerta íbúa á náinn hátt. Í tengslum við þessi verkefni þarf oft að taka stjórnvaldsákvæðanir og um þær gilda stjórnsýslulög. Stjórnsýslulögin snerta sveitarfélögin á annan hátt en ríkið vegna nefndakerfis sveitarfélaga. Þannig eru það oft og iðulega starfsmenn sem undirbúa mál og starfa að stórum hluta við að rannsaka mál og þurfa að gæta annarra málsmeðferðarreglna. Nefndir fjalla svo ítarlega um málið og gera tillögu um afgreiðslu þess (hafi þeim ekki verið falið vald til töku fullnaðarákvörðunar) og loks kemur það í hlut sveitarstjórnar að taka endanlega ákvörðun í málinu. Þessi skipan getur vakið upp vandkvæði og álitamál um hlutverk hvers aðila við að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga. Það er ekki síður mikilvægt að innan sveitarfélaga sé fyrir hendi góð þekking á stjórnsýslulögum vegna þess að stjórnkerfi þeirra gegnir hlutverki við úrlausn ýmissa viðkvæmra og persónulegra málefna íbúanna.

ÁKVÆÐI SÉRLAGA

Sérlög eru lög sem
gilda um einstaka
málaflokka

Í starfsemi sveitarfélaga verður að hafa í huga almennar reglur sem gilda um stjórnkerfið og meðferð mála og einnig sérlög sem gilda um einstaka málaflokka. Dæmi um sérlög, sem skipta máli í starfsemi sveitarfélaga, eru lög um grunnskóla, nr. 66/1995, og skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997. Áður var fjallað um að stjórnsýslulög kveða á um lágmarksréttindi borgaranna. Þetta hefur þá þýðingu að ákvæði sérlaga um hina ýmsu málaflokka verður ekki beitt þannig að þau feli í sér lakari rétt en stjórnsýslulögin. Hins vegar geta ákvæði sérlaga tryggt betri rétt en stjórnsýslulögin kveða á um. Þannig geta sérlög kveðið á um aukinn rétt aðila máls til að koma að sjónarmiðum sínum, þ.e. aukinn andmælarétt, eða að kveðið er sérstaklega á um að rökstuðningur skuli ávallt fylgja ákveðnum ákvörðunum, þ.e. aukinn réttur til rökstuðnings.

Sérlög kveða á um
efnisreglur á
viðkomandi sviði

Sérlög, sem gilda í hverjum málaflokki, hafa ekki aðeins að geyma helstu efnisreglur sem gilda um viðkomandi málefni og ýmiss konar framkvæmdaratriði heldur er hægt að finna í þeim þau grunnsjónarmið sem gilda um viðkomandi málaflokk. Þau geta komið fram í ákvæðum sérlaga um markmið eða tilgang þeirra og öðrum ákvæðum sem fela í sér grundvallarreglur laganna. Í kaflanum um óskráðar reglur, sem gilda um stjórnsýslu sveitarfélaga, var fjallað um hvernig markmiðsákvæði og grundvallarákvæði laga geta nýst við að tryggja málefnalega stjórnsýslu í viðkomandi málaflokki. Á sama hátt nýtast þessi grunnákvæði við

Í sérlögum má finna
grundvallarreglur
sem nýtast við töku
matskenndra
ákvæðana og við
lausn mála

Nauðsyn þess að
þekkja helstu ákvæði
sérlega

að skera úr um vafamál sem upp geta komið í framkvæmd sérlega á hverju sviði.

Það er hverjum manni ljóst að mikilvægt er að þekkja ákvæði þeirra laga sem varða það mál sem til umfjöllunar er. Þetta er mikilvægt fyrir sveitarstjórnarmenn sem starfa í nefndum á vegum sveitarfélagsins á hinum ýmsu sviðum. Þekking á þeim sérlögum, sem gilda á hverju sviði, þarf hins vegar ekki að vera þannig að menn þekki öll smáatriði laga heldur er fyrst og fremst mikilvægt að þekkja grunnsjónarmið sem gilda um hvert málefni. Það getur nýst mönnum vel í allri málsmeðferð og ákvarðanatöku á viðkomandi sviði.

HEIMILDIR OG ÍTAREFNI

Sveitarstjórnarlög ásamt skýringum og athugasemdum. Sesselja Árnadóttir, 1998.

Stjórnsýslulögin – Skýringarrit. Páll Hreinsson, 1993.

Upplýsingalögin – Kennslurit. Páll Hreinsson, 1996.

HEIMASÍÐUR

Heimasíða Alþingis. www.althingi.is

Stjórnartíðindi. www.lagabirting.is

Fyrirlestrar í kennslu stjórnsýsluréttar og sveitarstjórnarréttar í Lagadeild Háskóla Íslands 1999–2001. Páll Hreinsson o.fl.

Úrskurðir og álit félagsmálaráðuneytisins. Heimasíða félagsmálaráðuneytisins. <http://felagsmalaraduneyti.is>

Heimasíða stjórnarráðsins. www.stjr.is

Álit umboðsmanns Alþingis. Heimasíða Umboðsmanns Alþingis. www.umbodsmaduralthingis.is

Heimasíða Sambands íslenskra sveitarfélaga. www.samband.is

Heimasíður sveitarfélaga.

4

HLUTVERK OG ÁBYRGÐ SVEITARSTJÓRNARMANNA

SAMANTEKT: ANNA GUÐRÚN BJÖRNSDÓTTIR

Hverjir teljast sveitarstjórnarmenn?

Í þessum kafla er sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur í brennidepli. Hugtakið sveitarstjórnarmaður er notað yfir þá sem eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Margt af því sem sagt verður á einnig við um þá sem kjörnir eru til setu í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags. Það er í samræmi við 47. gr. svstjl. þar sem segir að ákvæði II. kafla laganna sem fjallar um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi og ákvæði III. kafla sem fjallar um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna eigi við um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags eftir því sem við á.

Hvað felst í því að vera sveitarstjórnarmaður?

Seta í sveitarstjórn er fjölbreytilegt starf sem er í senn krefjandi og spennandi. Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er margþætt. Sem fulltrúi í sveitarstjórn er hann hluti af æðsta stjórnvaldi sveitarfélags og tekur þátt í ákvörðunartöku um öll helstu mál sem varða sveitarfélagið. Það er spennandi að fá tækifæri til að móta umhverfi sitt með þátttöku í sveitarstjórn. Sveitarfélög bera ábyrgð á margs konar verkefnum og sveitarstjórnarmaðurinn þarf því að hafa skoðun á og taka afstöðu til mjög fjölbreytilegra mála, allt frá sorphirðu til félagsstarfs aldraðra. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að hafa í huga að hann er ekki kjörinn til setu í sveitarstjórn til að vera sérfræðingur í málefnum sveitarfélagsins heldur sem leikmaður og fulltrúi íbúa sveitarfélagsins til að standa vörð um hagsmuni þeirra. Það felur í sér mikla ábyrgð að vera kjörinn fulltrúi íbúa til að stýra sveitarfélagi. Það er skylda sveitarstjórnarmannsins að leitast við að taka afstöðu til mála út frá mati á heildarhagsmunum. Trúverðugleiki sveitarstjórnarmannsins snýst að mörgu leyti um það hversu vel honum tekst að ná jafnvægi milli mismunandi krafna og væntinga íbúa.

Nálægðin

Nálægðin milli íbúa og stjórnenda sveitarfélags er hornsteinn sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmaðurinn þekkir aðstæður í sveitarfélaginu af eigin raun og hefur forsendur til að hafa góða innsýn og yfirsýn yfir samfélagið í sveitarfélaginu. Þetta gefur honum færi á að taka ákvörðun út frá staðbundnum aðstæðum, eftir því sem lög veita svigrúm til, og þannig að ákvörðun endurspegli sem best vilja íbúanna.

Hin hliðin á nálægðinni er sú að sveitarstjórnarmaðurinn er opinn fyrir áreiti og þrýstingi frá umhverfi sínu sem gerir kröfur til hans. Staðreyndin er sú að það er sjaldnast hægt að gera svo öllum líki.

Hagsmunir stangast á og fjárhagsstaða sveitarfélags sníður starfsemi stakk. Það getur verið vandasamt að finna jafnvægi milli ólíkra hagsmuna og skoðana en takist það er björninn unninn.

Mikilvægi samvinnu

Starf í sveitarstjórn byggist á samvinnu. Sveitarstjórnarmaður, sem vill ná árangri, þarf að kappkosta að hafa góða samvinnu við ýmsa hópa í umhverfi sínu. Starf í sveitarstjórn felur í sér samvinnu við pólitíska samherja, við aðra kjörna fulltrúa í sveitarstjórn, við starfsmenn sveitarfélagsins og við íbúa. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að vera meðvitaður um stöðu sína gagnvart hverjum hópi um sig og hvernig samvinnunni verður best háttað. Pólitík byggist á mismunandi skoðunum og afstöðu og það verður að vera svigrúm fyrir ágreining. Hins vegar skiptir miklu máli að byggja upp gagnkvæmt traust. Mikilvægur þáttur í því er að menn sýni hvor öðrum gagnkvæma virðingu í framkomu og orðum og að allir fulltrúar í sveitarstjórn standi jafnt að vígi varðandi upplýsingagjöf um mál sem eru til meðferðar hverju sinni. Með gagnkvæmu trausti skapast forsendur fyrir pólitísku samstarfi og samstöðu sem getur reynst nauðsynleg til að ná niðurstöðu. Hver sveitarstjórn hefur sinn „stíl“ sem mótast af þeim einstaklingum sem sitja í sveitarstjórn og stundum líka af hefðum. Sveitarstjórn getur tekið meðvitaða ákvörðun um að breyta um „stíl“ og fylgt henni eftir með því að setja sér leiðarljós um hegðun og framkomu sveitarstjórnarmanna sín á milli, í sveitarstjórn og í nefndum, og gagnvart hinu ytra umhverfi.

Starf í sveitarstjórn með starfi úti á almennum vinnumarkaði

Flestir sveitarstjórnarmenn sinna sveitarstjórnarstarfi með starfi úti á vinnumarkaðinum. Það getur verið erfitt að sinna hvoru tveggja þannig að vel fari og togstreita myndast þar á milli. Á hinn bóginn getur reynsla af sveitarstjórnarstarfi verið góður skóli fyrir starf úti á vinnumarkaðinum. Með starfi í sveitarstjórn fæst góð þekking á samfélagsmálum og reynsla af því að starfa með fólki.

Ákvörðunartaka er meginhlutverk sveitarstjórnarmanna

Meginhlutverk sveitarstjórnarmanna er ákvörðunartaka. Sveitarstjórnarmönnum ber að hafa frumkvæði og taka, f.h. samfélagsins í sveitarfélaginu, þátt í ákvörðunartöku í sveitarstjórn út frá heildarhagsmunum og á grundvelli mats á forgangsröðun möguleika og gilda. Sveitarstjórnarmaðurinn er í starfi sínu bundinn af lögum og reglum. Við ákvörðunartöku er þó yfirleitt svigrúm til einstaklingsbundins mats og afstöðu.

Hvað felst í pólitískri ákvörðun?

Pólitískar ákvarðanir byggja á þremur forsendum, sem hinn pólitíski fulltrúi verður að hafa til að bera, þekkingu, skoðunum og hugrekki til að taka afstöðu. Það er sjaldnast til eitt hlutlægt og algilt rétt svar við pólitískum spurningum og það er sjaldnast hægt

Hin pólitíska hönd

að ná öllum markmiðum. Fjárhagsstaða setur m.a. takmörk. Sveitarstjórnarpólitík snýst þess vegna oft um að forgangsraða og hafa hugrekki til að velja eina niðurstöðu fremur en aðra. Stundum er talað um hina pólitíska hönd út frá þeim grundvallarþáttum sem þurfa að vera til staðar í pólitísku starfi og skilgreindir eru þannig:

- Þekking
- Skoðanir
- Hugrekki til að velja á milli valkosta
- Traust til annarra
- Trúverðugleiki

TIL UMHUGSUNAR

Hvernig ætlar þú að koma fram og vinna sem sveitarstjórnarmaður?

Hvaða væntingar og markmið hefur þú og hvernig getur þú unnið að þeim?

Hvaða svigrúm er innan ramma laga og í því starfsumhverfi sem þú býrð við?

Hvernig getur þú best unnið með:

samherjum þínum og öðrum fulltrúum í sveitarstjórn?

með starfsmönnum sveitarfélagsins?

með íbúum?

Hvaða stuðning getur þú fengið?

Hvort er árangursríkara að standa fast á sínu eða leita málamiðlunar? Hvaða áhrif hefur hvort leiðin til lengri tíma litið?

Hvernig er tíma þínum best varið?

Hvernig getur þú sameinað vinnu í sveitarstjórn og vinnu þína úti á vinnumarkaðinum?

HIN ÝMSU HLUTVERK SVEITARSTJÓRNARMANNA

Stjórnunar- og eftirlitshlutverk

Sveitarstjórnarmaðurinn hefur ýmis hlutverk. Sveitarstjórn er æðsta stjórnvald sveitarfélags og sem fulltrúi í sveitarstjórn hefur sveitarstjórnarmaðurinn stjórnunar- og eftirlitshlutverk með starfsemi og rekstri sveitarfélagsins. Stjórnunarhlutverkið tengist því að sveitarfélagið er veitandi opinberrar þjónustu og vinnuveitandi. Það er eigandi fasteigna, fyrirtækja og fjármagns og það ber ábyrgð á þróun og uppbyggingu í sveitarfélaginu.

Stjórnvaldshlutverk

Sveitarstjórn er einnig opinbert stjórnvald sem ber ábyrgð á framkvæmd laga á ýmsum sviðum. Þannig ber sveitarstjórn t.d. ábyrgð á eftirliti með byggingaframkvæmdum og gefur út byggingarleyfi á grundvelli skipulags- og byggingarlaga.

Stefnumótunar- hlutverk

Stefnumótunarhlutverkið er angi af stjórnunarhlutverkinu. Íbúar og ríkisvaldið gera sífellt meiri kröfur til sveitarfélaga og breytingar í

umhverfinu verða sífellt hraðari. Það er því æ mikilvægara að sveitarstjórnir starfi markvisst og á grundvelli áætlana fram í tímann.

Umboðshlutverk

Sveitarstjórnarmenn eru kjörnir til að vera fulltrúar íbúanna og hafa því umboðshlutverki að gegna gagnvart þeim. Umboðshlutverkið kemur fram í því að sveitarstjórnarmaðurinn á að taka mið af hagsmunum og skoðunum íbúanna en honum ber skylda til að gera það þannig að hann hafi heildarhagsmuni og jafnræði milli íbúanna efst í huga. Stjórnunar- og umboðshlutverkin tengjast og stundum er togstreita á milli þeirra því það er aldrei hægt að verða við öllum óskum og kröfum íbúanna. Oftast þarf að forgangsraða og við ákvörðun um forgangsröðun reynir á stjórnunarhlutverk sveitarstjórnarmannsins.

Vinnuveitendahlutverk

Sveitarstjórn hefur sem æðsta stjórnvald sveitarfélags vinnuveitendaskyldum að gegna, enda þótt framkvæmdastjóri sveitarfélags sé samkvæmt sveitarstjórnarlögum æðsti yfirmaður starfslíðs sveitarfélags. Hver sveitarstjórnarmaður ber, ásamt öðrum fulltrúum í sveitarstjórn, hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélagið rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi. Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórnar kemur m.a. fram í því að hún ber ábyrgð á vinnuveitenda- og starfsmannastefnu sveitarfélags. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga og starfsmannaauður þess hefur mest um það að segja hvernig sveitarfélagi tekst að sinna verkefnum sínum. Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga er því mjög mikilvægt en ástæða er til að ætla að íslenskir sveitarstjórnarmenn séu oft ekki nægilega meðvitaðir um mikilvægi þess.

TIL UMHUGSUNAR

***Hvernig ætlar þú að sameina umboðs- og stjórnunarhlutverk þitt?
Hvernig ætlar þú að sinna vinnuveitendahlutverki þínu?***

SVIGRÚM SVEITARSTJÓRNARMANNA TIL AÐ MÓTA HVERNIG SVEITARSTJÓRNARMENN ÞEIR VILJA VERA

Í hlutverki sveitarstjórnarmannsins felst:

- Svigrúm til að velja og móta sitt hlutverk.
- Að hann er kjörinn til að vera fulltrúi fyrir mismunandi skoðanir og hagsmuni.
- Pólítísk og lagaleg ábyrgð.

Sveitarstjórnarmenn hafa svigrúm til að móta ímynd sína sem sveitarstjórnarmenn, hvernig þeir vilja vinna og koma fram í pólitísku starfi. Sveitarstjórnarmenn hafa mismunandi forsendur til

	<p>að rækja starf sitt og mismunandi áhugasvið. Þeir ættu þó að hafa í huga að það er skynsamlegt að vera strax í upphafi meðvitaður um hvernig þeir ætli sér að vinna og koma fram þar sem það getur verið erfitt að breyta um „stíl“ eftir að búið er að skapa væntingar um ákveðin vinnubrögð og framkomu hjá kjósendum og samstarfsmönnum.</p>
<p>Ýmsar tegundir sveitarstjórnarmanna</p>	<p>Ekkert eitt val er hið eina rétta. Hver og einn verður að velja út frá sínum forsendum og áhuga og gera sér grein fyrir hvaða möguleika hvert val gefur og hvaða möguleika það útilokar. Til þess að útskýra nánar við hvað er átt er rétt að draga upp myndir af nokkrum tegundum sveitarstjórnarmanna. Myndirnar eru sjaldnast svona einlitar en skýra vonandi við hvað er átt.</p>
<p>Stjórnarmaðurinn</p>	<p>Sumir sveitarstjórnarmenn leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki og líta fyrst og fremst á sig sem hluta af stjórn fyrirtækis. Þeir leggja meiri áherslu á að vinna inn á við heldur en að taka þátt í opinberri umræðu um málefni sveitarfélagsins. Þeim finnst mikilvægt að sýna samstöðu með sveitarstjórninni og verja ákvarðanir hennar út á við. Þeir geta náð góðum árangri bak við tjöldin en gallinn getur verið sá að íbúarnir fá ekki tækifæri til að fylgjast með störfum þeirra og leggja sitt til málanna.</p>
<p>Hugmyndasmiðurinn og stefnumótandinn</p>	<p>Aðrir leggja áherslu á að marka spor inn í framtíðina. Vera frumkvöðlar og hugmyndasmiðir. Þeir leggja áherslu á stefnumótun til framtíðar lítið en hafa minni áhuga á dægurmálum. Eins og með fyrrnefnda hópinn getur verið hætt á að þeir missi tengsl við kjósendur sína þar sem þeir leggja of mikla áherslu á framtíðina á kostnað þeirra mála sem þarfnast úrlausnar á líðandi stundu.</p>
<p>Umboðsmaður einstaklingsins</p>	<p>Aðrir leggja hins vegar áherslu á að beita sér í einstökum málum og fyrir einstaka íbúa. Þeir líta gjarnan á sig sem umboðsmann einstaklingsins og leggja áherslu á að flytja mál hans. Þeir geta með þessu móti fengið jákvæða umfjöllun um sig í fjölmiðlum. Hins vegar geta þessi vinnubrögð haft í för með sér samstarfs-erfiðleika við aðra fulltrúa í sveitarstjórninni sem finnst að sveitarstjórnarmaðurinn sé að reyna að slá sér upp í einstökum málum, jafnvel á kostnað annarra félaga sinna í sveitarstjórninni og sveitarfélagsins sem heildar. Þetta getur einnig í sumum tilvikum haft í för með sér brot á jafnræði gagnvart öðrum íbúum. Hætta er á að þessi sveitarstjórnarmaður missi heildaryfirsýn og tækifæri til að móta heildarstefnu og framtíðarsýn þar sem tími hans og kraftar fara í smærri mál sem dúkka tilviljanakennt upp. Þessi vinnubrögð hafa þó einnig jákvæðar hliðar. Stundum er hægt að nota eitt</p>

einstakt mál til að móta almennar línur. Slík mál geta líka orðið til þess að það kemst upp um mistök eða óheppilega framkvæmd.

Fagsérfræðingurinn

Hverfis-
sveitarstjórnarmaður

Fulltrúi
hagsmunasamtaka

Því er oft haldið fram að yfirsýnin sé aðalsmerki sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn hafa vegna þekkingar sinnar á staðbundnum aðstæðum og nálægðinni forsendur til að skoða mál heildstætt og út frá þverfaglegu sjónarhorni. Fagsveitarstjórnarmaðurinn starfar ekki í samræmi við þessi sjónarmið. Hann einblínir á sitt svið og berst fyrir því. Hann getur haft mjög góða faglega þekkingu en heildaryfirsýnina vantar. Hverfissveitarstjórnarmaðurinn vinnur á hliðstæðan hátt fyrir sitt hverfi eða sinn hluta af sveitarfélaginu. Af svipuðum meiði eru þeir sveitarstjórnarmenn sem fyrst og fremst líta á sig sem fulltrúa hagsmunasamtaka, t.d. íþróttahreyfingar. Sveitarstjórnarmenn, sem starfa á þennan hátt, geta smitað út frá sér þannig að aðrir í sveitarstjórninni fari að hugsa á hliðstæðan hátt og berjast fyrir sínum sérhagsmunum á kostnað heildarhagsmuna.

TIL UMHUGSUNAR

Hvaða hlutverk vilt þú leggja áherslu á og hvaða afleiðingar hefur það í för með sér?

Fyrir hvern ertu fulltrúi?

Kjósendur þína?

Flokkinn?

Þann hluta sveitarfélagsins sem þú kemur frá?

Hagsmunasamtök?

Þig sjálfan (t.d. vegna starfsstéttar eða sérfræðiþekkingar þinnar)?

Allt sveitarfélagið?

ÁBYRGÐ SVEITARSTJÓRNARMANNA

Pólitísk ábyrgð
sveitarstjórnarmanna

Pólitísk ábyrgð verður virk þegar kjörnir fulltrúar hafa ekki brugðist við í samræmi við væntingar kjósenda. Við kosningar er sveitarstjórnarmaður, sem sækist eftir endurkosningu, dreginn til pólitískrar ábyrgðar fyrir kjörtímabilið sem er að líða. Aðhald umhverfisins og hin pólitíska ábyrgð á þó ekki eingöngu að vera virk við kosningar heldur þarf hún að vera virk á öllu kjörtímabilinu. Opinber umræða er það afl sem fyrst og fremst gerir pólitíska ábyrgð virka. Fjölmiðlar og réttur almennings til aðgangs að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi.

Sveitarstjórnin er æðsta stjórnvald sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmaðurinn ber þar af leiðandi, sem fulltrúi í sveitarstjórn, hina endanlegu pólitísku ábyrgð á öllu sem gerist innan stjórnkerfis

sveitarfélagsins, jafnvel þótt honum hafi ekki verið kunnugt um tiltekið mál. Sveitarstjórnarmaðurinn ber ábyrgð á ákvörðunum sem hann hefur átt þátt í að taka en það er líka hægt að draga hann til ábyrgðar ef hann hefur ekki brugðist við aðstæðum sem hann hefði átt að bregðast við. Starfsmenn sveitarfélags sjá yfirleitt um daglega framkvæmd og stjórnsýslu en þeir eiga að starfa innan þess ramma sem sveitarstjórn hefur sett þeim og þess vegna bera sveitarstjórnar-menn hina endanlegu ábyrgð á verkum þeirra. Það er ekki hægt að framselja hina pólitísku ábyrgð til starfsmanna eða einkaaðila sem samið er við um að annast framkvæmd.

Lagaleg ábyrgð felur í sér ábyrgð á því hvort sveitarstjórnarmaður og starfsmenn sveitarfélags hafi brugðist við í samræmi við lög. Hin lagalega ábyrgð kemur oftast til í kjölfar þess að íbúi, fyrirtæki eða jafnvel fulltrúi í sveitarstjórn skjóta ákvörðun eða framkvæmd til lögbundins úrskurðaraðila innan stjórnsýslu ríkisins, sem í flestum tilvikum er félagsmálaráðuneytið eða sérstök úrskurðarnefnd, eða bera fram kvörtun við Umboðsmann Alþingis. Eftir að niðurstaða úrskurðaraðila liggur fyrir getur komið til málsóknar fyrir dómstólum á grundvelli refsíákvæða í almennum hegningarlögum eða í sérlögum eða vegna kröfu um skaðabætur. Aðilar geta líka snúið sér beint til dómstóla án milligöngu úrskurðaraðila innan stjórnsýslu ríkisins.

Í hegningarlögunum fjallar sérstakur kafli, þ.e. XIV. kafli, um brot í opinberu starfi og hann getur átt við um sveitarstjórnarmenn. Oftast er málsókn beint gegn sveitarfélaginu sem slíku en sveitarstjórnarmaður getur þó undir vissum kringumstæðum orðið sjálfur persónulega ábyrgur, bæði í refsiréttarlegu tilliti og skaðabótaskyldur. Skilyrðið er að sveitarstjórnarmaðurinn hafi vitað eða mátt vita um hið ólögmeta athæfi. Sveitarstjórnarmaðurinn getur því aðeins orðið persónulega ábyrgur vegna ólögmeis athæfis hans sjálfs eða aðgerðaleysis. Hann getur verið dreginn til ábyrgðar fyrir ólögmeit athæfi af hálfu starfsmanns sveitarfélags ef hann hefur tekið þátt í því eða hefur lokað augum fyrir því.

Ekki er hægt að gera kröfu um að sveitarstjórnarmaður viti um allt sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélags og ekki er hægt að draga hann til lagalegrar ábyrgðar fyrir eitthvað sem hann vissi ekki um. Það er ekki gerð sú krafa að sveitarstjórnarmenn hafi faglega þekkingu á málaflokkum sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmenn eru háðir starfsmönnum sveitarfélagsins um faglega ráðgjöf í ýmsum málum. Almenn mega sveitarstjórnarmenn treysta því að ráðgjöf starfsmanna byggist á faglegum sjónarmiðum og hún sé í samræmi við lög. En ef heilbrigð skynsemi, almenn kunnátta og varkárni

vekur upp vafa þá á hann að bregðast við. Annars getur hann átt á hættu að verða dreginn til persónulegrar ábyrgðar.

102. gr.
sveitarstjórnarlaga
um dagsektir

Í 2. mgr. 102. gr. svstjl. er að finna ákvæði um að félagsmálaráðuneytið geti með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarstjórna og að dagsektir megi nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi. Samkvæmt þessu er það dómstóll sem ákveður dagsektirnar. Hugsanlegt er að sveitarstjórnarmenn geti orðið persónulega ábyrgir samkvæmt þessu ákvæði en á það hefur aldrei reynt.

Siðferðileg ábyrgð
sveitarstjórnarmanna

Hin pólitíska og lagalega ábyrgð getur orðið virk vegna siðferðilegra álitaefna. Alvarlegustu brotin á siðferðisreglum sæta refsingu skv. hegningarlögum og í þeim tilvikum er enginn vafi um hina pólitísku og lagalegu ábyrgð. Hins vegar geta mörg tilvik verið á gráu svæði. Þetta á t.d. við um gjafir og boð fyrirtækja og viðskiptaaðila sveitarfélags til sveitarstjórnarmanna. Sveitarstjórnarmenn þurfa að fara mjög varlega þegar eitthvað slíkt berst í hendur þeirra. Þeir verða að hafa í huga að þeir eru ekki eigendur sveitarfélagsins heldur eiga þeir að gæta hagsmuna þess. Þótt gjafir og boð geti virst sakleysisleg og léttvæg á þeirri stundu sem þau eru boðin fram þá getur móttaka gjafa og boða meðvitað eða ómeðvitað haft óeðlileg áhrif þegar síðar kemur að því að taka afstöðu til málefna sveitarfélagsins sem snerta viðkomandi aðila. Viðtaka á gjöfum og boðum getur síðar vakið upp grunsemdir um að ákvörðun hafi byggst á einhverju öðru en hagsmunum sveitarfélagsins og dregið úr trúverðugleika sveitarstjórnarinnar. Sveitarstjórnir ættu að íhuga að setja sér siðferðisreglur um hvernig sveitarstjórnarmenn eigi að bregðast við gagnvart siðferðilegum álitaefnum sem geta komið upp í starfi þeirra og um málsmeðferð í þeim tilvikum. Það auðveldar sveitarstjórnarmönnum að bregðast á réttan hátt við slíkum aðstæðum.

TIL UMHUGSUNAR

Hvaða munur er á pólitískri ábyrgð fulltrúa í meirihluta og fulltrúa í minnihluta?

Er hægt að taka það sem gefið að sveitarstjórnarmenn hafi almenna siðferðiskennd og hlíti henni þannig að varúðarráðstafanir séu óþarfar?

Oft er litið á sveitarstjórnarmenn sem leiðtoga í byggðarlaginu. Þýðir það að þeir verði að líta á sig sem fyrirmyndir og hvaða afleiðingar hefur það?

Er sanngjarnt að gera strangari kröfur til sveitarstjórnarmanna en annarra í siðferðislegum efnum?

Hvernig er hægt að fyrirbyggja að siðferðileg álitaefni komi upp?

RÉTTINDI OG SKYLDUR SVEITARSTJÓRNARMANNA

Til að sveitarstjórnamaður geti sinnt starfi sínu á sem bestan hátt þarf hann að þekkja þau réttindi og þær skyldur sem því fylgja. Lagaákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnamanna er einkum að finna í III. kafla sveitarstjórnarlaga. Í umfjölluninni hér á eftir verða einstök lagaákvæði ekki skýrð í þeirri röð sem þau birtast í lögnum heldur miðar hún að því að gefa hentugt yfirlit yfir helstu réttindi og skyldur sveitarstjórnamanna.

RÉTTINDI SVEITARSTJÓRNARMANNA - TJÁNINGAR- OG SKOÐANAFRELSI

Sveitarstjórnamaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni

Sveitarstjórnamaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála, sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákvæði þetta um skoðanafrelsi má rekja til sambærilegs ákvæðis í stjórnarskránni um skoðanafrelsi þingmanna. Sérstakt ákvæði um skoðanafrelsi sveitarstjórnamanna hefur e.t.v. ekki grundvallarþýðingu, enda hafa þeir stjórnarskrárvarinn tjáningarrétt eins og aðrir einstaklingar. Það hefur þó sjálfstætt gildi að því leyti að það felur í sér að sveitarstjórnamaður getur ekki, með bindandi hætti, skuldbundið sig fyrir fram gagnvart kjósendum, stjórn mála-samtökum eða öðrum til þess að hafa ákveðna afstöðu til málefna sveitarfélags. Sveitarstjórnamanni er þannig heimilt að skipta um skoðun. Þrátt fyrir að sveitarstjórnamaður hafi rétt til skoðanafrelsis í störfum sínum girðir það ekki fyrir að afstaða hans getur haft í för með sér pólitískar afleiðingar, t.d. ef hann víkur frá yfirlýstri stefnu stjórn mála-samtaka sinna í ákveðnu máli. Hann verður þó ekki rekinn úr sveitarstjórninni, enda þiggur sveitarstjórnamaðurinn umboð sitt frá kjósendum og hefur það til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnamaðurinn getur hins vegar mist stöðu sem hann hefur þegið í krafti meirihlutasamstarfs, s.s. nefndarformennsku o.þ.h. Strangur flokksagi takmarkar því raunverulegt skoðanafrelsi sveitarstjórnamanns.

Sveitarstjórnamanni er heimilt að skipta um skoðun

Tjáningarfrelsi sveitarstjórnamanns nær hvorutveggja til að tjá sig á sveitarstjórnarfundum og á almennum vettvangi. Hann getur því fjallað um málefni sveitarfélagsins á hvaða vettvangi sem er að teknu tilliti til þess að tjáningarréttur hans getur verið takmarkaður af reglum um þagnarskyldu, auk reglna um meiðyrði og friðhelgi einkalífs.

MÁLFRELSI, TILLÖGURÉTTUR, ATKVÆÐISRÉTTUR, BÓKANIR O.FL.

Auk þess að hafa öll þau almennu réttindi, sem einstaklingum eru tryggð til tjáningar og áhrifa í þjóðfélaginu með stjórnarskrár-

ákvæðum og lögum, eru sveitarstjórnarmanni tryggð sérstök réttindi á fundum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmaður hefur málfrelsi, tillögurétt, atkvæðisrétt og fleiri réttindi tengd tjáningarfrelsi og lýðræði á hinum formlega vettvangi stjórnunar sveitarfélagsins. Útfærsla á þessum réttindum og takmarkanir á þeim eru í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarskóp sveitarstjórnar.

Í tillögurétti felst að sveitarstjórnarmaður getur lagt mál fyrir fund sveitarstjórnar og felst í því mikilvægt tæki til að koma skoðunum sínum á framfæri. Í réttinum felst einnig að sveitarstjórnarmaðurinn knýr aðra sveitarstjórnarmenn til að taka afstöðu til tillögunnar og birtir þannig pólitíska afstöðu sína og annarra til viðkomandi máls. Fáir tillögur brautargengi felur tillögurétturinn jafnframt í sér mikla möguleika til áhrifa á stjórn sveitarfélags með því að koma stefnumálum sveitarstjórnarmannsins í framkvæmd. Í ákveðnum tilvikum getur hvílt lagaskylda á sveitarstjórn til að leggja fram mál. Þetta á t.d. við um skyldu til að leggja fram fjárhagsáætlun, ársreikning og áætlanir um starfsemi sveitarfélags á sérsviðum, s.s. skipulagsáætlanir. Einnig er sveitarstjórnnum skylt að láta fara fram kosningar eða skipa á annan hátt í nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélags. Pólitísk ábyrgð á að leggja fram þessar tillögur hvílir einkum á meirihluta sveitarstjórnar, en lagalega er ekki gerður sérstakur greinarmunur á hverjum skyldan hvílir. Á minnihluta jafnt sem meirihluta hvílir því skylda til þess að stuðla að því að ákveðin mál, s.s. fjárhagsáætlanir og ársreikningar, séu lögð fyrir sveitarstjórn.

Sú spurning getur vaknað hvort atkvæðisréttur geti haft í för með sér atkvæðisskyldu í einhverjum tilfellum, þ.e. hvort sveitarstjórnarmanni sé skylt að greiða atkvæði í ákveðnum málum. Til hliðsjónar má benda á umfjöllun hér að framan um skyldu til að leggja ákveðin mál fyrir sveitarstjórn, en einnig má benda á skyldur sveitarstjórnarmanns til að standa undir því lýðræðislega umboði sem honum hefur verið falið. Svar við þeirri spurningu er nokkuð ótvírætt. Jafnvel þótt sveitarstjórn sé skylt að afgreiða ákveðið mál þá er sveitarstjórnarmanni ætíð heimilt að sitja hjá, enda er kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu og eru engar undantekningar nefndar á þeirri heimild, sbr. 2. mgr. 20. gr. svstjl. Gagnstæð regla gildir í nágrennalöndum okkar, t.d. Danmörku, þar sem sveitarstjórnarmönnum er skylt að taka ávallt afstöðu í máli. Hér gildir hins vegar sú regla að ef jafnmörg atkvæði eru með tillögu og á móti telst tillaga felld en við kosningu ræður hlutkesti, sbr. 3. mgr. 20. gr. Niðurstaða fæst því alltaf í málum sem borin eru upp fyrir sveitarstjórn. Þrátt fyrir að ávallt sé valkostur að sitja hjá við

Ahrif þess að
sveitarstjórnarmaður
tekur ekki afstöðu

atkvæðagreiðslu þá getur hjáseta, rétt eins og greitt atkvæði, haft í för með sér lagalega ábyrgð, t.d. ef sveitarstjórnarmaður situr hjá við atkvæðagreiðslu um tillögu sem augljóslega felur í sér lögbrot. Þá væri hægt að fella ábyrgð á hann fyrir að nýta ekki atkvæðisrétt sinn til að standa gegn hinni ólögmætu ákvörðun. Velta má fyrir sér hvort það standist grunnskyldu sveitarstjórnarmanns að gegna störfum sínum af alúð og samviskusemi, að taka ekki afstöðu og sitja oft hjá við atkvæðagreiðslur sveitarstjórnar. Því fylgdi tæplega lagaleg ábyrgð en vafalaust fylgdi því pólitísk ábyrgð rétt eins og gengur með atkvæðagreiðslur hvers sveitarstjórnarmanns.

Flestar ákvarðanir, sem teknar eru í sveitarstjórn, eru matskenndar eða teknar innan viðfeðms lagaramma og reynir því mun frekar á pólitíska ábyrgð sveitarstjórnarmanna en lagalega. Atkvæðisréttur er mikilvæg aðferð til að koma á framfæri pólitískum skoðunum. Segja má að hjáseta feli í sér leið til að koma fram ákveðnum skoðunum en margir telja þó að hún lýsi einkum því að sveitarstjórnarmaður hafi ekki skoðun á viðkomandi málefni. Sveitarstjórnarmaður, sem oft situr hjá, getur þurft að þola fylgistap vegna þess að hann forðast að taka afdráttarlausu afstöðu og stendur því ekki, að mati kjósenda, undir kröfum um að nýta lýðræðislega möguleika til áhrifa. Í öðrum tilfellum gæti fylgi sveitarstjórnar-manns aukist ef hann hefur ekki greitt atkvæði með eða á móti viðkvæmu máli.

Réttur til að leggja fram bókun

Réttur til að bóka athugasemdir er hluti af fundaréttindum sveitarstjórnarmanna. Í honum felst mikilvægur tjáningarréttur fyrir sveitarstjórnarmann ef hann vill að afstaða hans í máli komi fram á skýrari hátt en bara með því að greiða atkvæði eða sitja hjá. Athugasemdir, sem færðar eru inn í fundargerð, verða að vera stuttar og tengjast máli því sem til umfjöllunar er.

RÉTTUR TIL UPPLÝSINGA

Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt stjórnunar- og eftirlitsskyldum sínum

Í stjórnkerfi sveitarfélaga fer sveitarstjórn með yfirstjórn og bera sveitarstjórnarmenn lagalega og pólitíska ábyrgð á störfum stjórnkerfisins, þ.e. bæði á nefndum og embættismönnum sveitarfélags. Sveitarstjórnarmaður hefur stjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart starfsemi sveitarfélagsins og ber að gera athugasemdir ef starfsemin er ekki í samræmi við lög og reglur og eins ef hún er ekki í samræmi við stefnu sveitarfélagsins í hinum ýmsu málaflokkum. Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt þessum skyldum sínum og einnig þess að önnur réttindi nýtist honum til fulls. Hann verður til dæmis að hafa næga vitneskju um mál svo hann geti nýtt málfrelsi og tillögurétt til fulls. Sveitarstjórnarmaður hefur ekki aðeins rétt til að afla sér

upplýsinga heldur hafa pólitískar og lagalegar skyldur í för með sér að honum ber skylda til að nýta þennan rétt. Í ákveðnum tilvikum getur sveitarstjórnarmaður því ekki vikið sér undan ábyrgð, pólitískri eða lagalegri, með vísan til þess að hann hafi ekki vitað að einhver skipan mála á vegum sveitarfélags var ekki í samræmi við lög og reglur eða pólitísk markmið.

Almennt ákvæði um rétt til upplýsinga í 30. gr. svstjl.

Réttur sveitarstjórnarmanna til upplýsinga er viðtækur og segir í 30. gr. sveitarstjórnarlaga að aðalmenn í sveitarstjórnnum skuli vegna starfa sinna hafa aðgang að bókum og skjölum sveitarfélagsins og óhindraðan aðgang að stofnunum þess og starfsemi. Þeir varamenn, sem taka sæti í sveitarstjórnnum, eiga einnig þennan rétt, sbr. 37. gr. laganna. Í réttinum felst að sveitarstjórnarmaður á almennt rétt á að fá ljósrit af skjölum en þá takmörkun verður að gera á ljósritun að hún sé innan eðlilegra marka. Þrátt fyrir að ekki sé tiltekið að aðgangur sveitarstjórnarmanna að gögnum geti í einhverjum tilvikum verið takmarkaður, má leiða af lögskýringarreglum að upplýsingar geta í ákveðnum tilvikum verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanns. Þetta getur einkum átt við þegar sérákvæði laga kveða á um takmarkaðan upplýsingarétt og um er að ræða mjög mikilvægar og viðkvæmar upplýsingar um persónuhagi einstaklinga. Sem dæmi má nefna 13. gr. barnaverndarlaga um að sveitarstjórn sé óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Svipuð sjónarmið hafa verið talin eiga við um gögn félagsmálanefndar, enda þótt þar séu ekki við eins ótvíræð lagaákvæði að styðjast. Ef í skjali koma fram upplýsingar sem undanþegnar skulu aðgangi sveitarstjórnarmanns á sveitarstjórnarmaðurinn rétt á að fá aðgang að upplýsingum úr öðrum hlutum skjalsins. Hann skal því fá ljósrit af skjali þar sem hinar undanþegnu upplýsingar hafa verið útstrikaðar eða útdrátt um efni skjalsins ef undanþegnar upplýsingar eru verulegur hluti þess. Þar sem upplýsingaréttur sveitarstjórnarmanns er mjög rúmur og nær m.a. oft og tíðum til upplýsinga sem almenningur hefur ekki aðgang að hvílir þagnarskylda á sveitarstjórnarmönnum. Hins vegar getur sveitarstjórnarmaður, sem fengið hefur upplýsingar sem almenningur getur fengið aðgang að samkvæmt upplýsingalögum, birt þær, s.s. með fjölföldun eða opinberri umræðu.

Upplýsingar sem geta verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanna

Ákvæði barnaverndarlaga

Sveitarstjórnarmaður getur aflað upplýsinga um starfsemi sveitarfélagsins með formlegum og óformlegum hætti. Í flestum tilfellum gerir hann það á óformlegan hátt, t.d. með því að beina fyrirspurnum til starfsmanna sveitarfélagsins. Í því sambandi ber að minnast á að starfsmenn sveitarfélagsins starfa ekki aðeins fyrir meirihluta sveitarstjórnar heldur eiga allir sveitarstjórnarmenn að hafa aðgang að þeim. Þetta gildir m. a. um sveitarstjóra hvort sem

<p>Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður nýtur réttar til aðgangs</p>	<p>hann er ráðinn óháð pólitískum skoðunum hans eða ekki og eins ef hann er jafnframt sveitarstjórnarmaður sjálfur.</p>
<p>Úrræði sveitarstjórnarmanns ef hann fær ekki upplýsingar</p>	<p>Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður getur notið réttar til aðgangs að upplýsingum. Helgast það m.a. af því að einstakir sveitarstjórnarmenn hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum sveitarfélags. Slíkar reglur mega þó í engu skerða þann lágmarksrétt um aðgang sveitarstjórnarmanns að gögnum sem lagaákvæði sveitarstjórnarlaga kveða á um. Efni slíkra reglna getur falið í sér að beiðnum um aðgang að upplýsingum sé beint til framkvæmdastjóra eða yfirmanna deilda og stofnana sveitarfélags. Einnig á hliðstæðan hátt að sveitarstjórnarmaður, sem vill heimsækja stofnun eða deild sveitarfélags, kynni þá fyrirætlun sína fyrir framkvæmdastjóra eða yfirmanni sem myndu veita sveitarstjórnarmanni liðsinni.</p> <p>Þegar sveitarstjórnarmaður fær ekki upplýsingar sem hann biður um getur hann þurft að grípa til sérstakra aðgerða til að afla þeirra. Ef starfsmaður sveitarfélags neitar að veita sveitarstjórnarmanni upplýsingar getur sveitarstjórnarmaðurinn beint beiðni sinni til næsta yfirmanns starfsmanns eða æðsta yfirmanns starfsmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Fáir sveitarstjórnarmaður ekki umbeðnar upplýsingar hjá starfsmönnum sveitarfélagsins getur hann farið fram á að sveitarstjórn skeri úr um hvort honum beri að fá aðgang að viðkomandi upplýsingum. Í nokkrum tilfellum hefur verið leitað eftir áliti félagsmálaráðuneytisins á því hvort sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá umbeðnar upplýsingar.</p> <p>Jafnvel þótt frumkvæði sveitarstjórnarmanns á að fá upplýsingar skipti miklu máli í störfum hans fær hann yfirleitt helstu upplýsingar, sem varða stjórn og starfsemi sveitarfélagsins, á fundum sveitarstjórnar og nefnda og í fundargögnum án þess að þurfa að leita sérstaklega eftir þeim.</p> <p>Þegar fjallað eru um rétt til upplýsinga vaknar sú spurning að hvaða marki sveitarstjórnarmaður geti beðið um að upplýsingar verði teknar saman eða veittar í ákveðnu formi. Út frá þeirri meginreglu verður að ganga að sveitarstjórnarmaður eigi aðeins rétt á að fá upplýsingar sem eru til staðar. Hann á þó rétt á því að starfsmenn sveitarfélags útskýri efni upplýsinganna og gefi einfaldar skýringar eftir því sem beðið er um. Réttur til þess að fá upplýsingar unnar getur einna helst komið til greina ef fyrir hendi er skylda til að viðkomandi upplýsingar séu til innan stjórnkerfis sveitarfélags. Í slíkum tilfellum á sveitarstjórnarmaður jafnan að óska eftir að málið verði tekið fyrir á sveitarstjórnarfundum og fylgja því eftir með þeim hætti frekar en að beina fyrir mælum til</p>
<p>Ósk um vinnslu upplýsinga</p>	

ákveðinna starfsmanna. Almennt er það einungis á valdi meirihluta sveitarstjórnar að ákveða að starfsmenn afli upplýsinga sem ekki eru til innan stjórnkerfis sveitarfélags en hver og einn sveitarstjórnarmaður getur vitanlega lagt fram tillögur þess efnis.

TIL UMHUGSUNAR:

<p>Hvernig ætlar þú að hafa frumkvæði í sveitarstjórn og nýta tillögurétt þinn?</p> <p>Er hætta á togstreitu milli þinna eigin skoðana og skoðana flokksystkina þinna eða samstarfsflokks? Hvernig ætlar þú að bregðast við því og hvaða afleiðingar getur það haft?</p> <p>Í hvaða tilvikum er réttlætjanlegt að sitja hjá við atkvæðagreiðslu?</p> <p>Er upplýsingarétturinn nægilega vel tryggður í þínu sveitarfélagi?</p>

RÉTTUR TIL ÞÓKNUNAR, ORLOFS O. FL.

Sveitarstjórn skylt að ákveða þóknun fyrir starf í sveitarstjórn

Starf sveitarstjórnarmanns er jafnan tímafrekt og erilsamt þótt íbúafjöldi og umfang starfsemi hvers sveitarfélags ráði miklu um hversu umfangsmikið það er. Þrátt fyrir að í upphafi hafi störf í sveitarstjórn verið unnin endurgjaldslaust í þágu samfélagsins hefur lengi tíðkast að sveitarstjórnarmenn fái þóknun fyrir störf sín og er nú sveitarstjórn skylt að ákveða hæfilega þóknun fyrir starfann, sbr. 35. gr. Mikilvægt er að sveitarstjórnarmaður fái hæfilega þóknun fyrir störf sín þar sem umfang starfsins er orðið það mikið að því verður vart sinnt á nauðsynlegan og fullnægjandi hátt nema það dragi úr starfsframlagi í daglegu starfi með meðfylgjandi tekju-samdrætti. Hæfileg þóknun skapar sveitarstjórnarmanni umhverfi sem gerir honum kleift að rækja starfið af alúð og samviskusemi og uppfylla þannig kröfur laga og einnig kjósenda.

Sveitarstjórn tekur sjálf ákvörðun um hvað sé hæfileg þóknun fyrir sveitarstjórnarmenn og er efni slíkra ákvarðana mjög mismunandi milli sveitarstjórna. Þóknun getur verið ákveðin sem föst greiðsla á hvern fund og/eða ákveðin fjárhæð á mánuði, t.d. sem ákveðið hlutfall af þingfararkaupi.

Greiðsla fyrir ferðakostnað og önnur starfstengd réttindi

Auk þóknunar fyrir starf er sveitarstjórnarmönnum í sveitarstjórnarlögum tryggður réttur á greiðslu ferðakostnaðar. Þeir eiga rétt á að fá greiddan ferðakostnað vegna reglulegra funda, ef um langan veg er að fara, sem og dvalar- og ferðakostnað vegna sérstakra ferða á vegum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er tryggður ákveðinn orlofsréttur í 36. gr. svstjl. með því að dregið er úr fundahöldum og annarri starfsemi, sem krefst aðkomu þeirra, ákveðinn hluta úr ári. Sveitarstjórnarmaður á rétt á að iðgjöld séu greidd í lífeyrissjóð af þóknun hans vegna sveitarstjórnarstarfa. Framangreind réttindi eru lágmarksréttindi sveitarstjórnarmanna en heimilt er að veita þeim önnur starfstengd réttindi, svo sem

veikindarétt og tryggingavernd, í samræmi við reglur sem hver sveitarstjórn setur.

SKYLDUR SVEITARSTJÓRNARMANNA

BORGARALEG SKYLDA TIL AÐ TAKA KJÖRI OG STÖRF Í UMBOÐI SVEITARSTJÓRNAR

Borgaraleg skylda til þátttöku í sveitarstjórn

Starfi sveitarstjórnarmanns fylgir ekki aðeins réttur til lýðræðislegrar þátttöku í starfi sveitarstjórnar heldur fylgja því einnig skyldur til lýðræðislegrar þátttöku. Skyldur kjörinna fulltrúa til þátttöku eftir að hafa hlotið kosningu eru af gömlum meiði og má rekja til borgarlegra skyldna einstaklinga til að sinna störfum í þágu samfélagsins, óháð því hvort þeir hafa leitað eftir því. Í 18. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna kemur fram að manni er skylt að taka kjöri í sveitarstjórn, en nafn manns verði þó ekki sett á framboðslista án samþykkis hans. Þegar sveitarstjórnarmaður hefur hlotið kosningu, hvort sem er við óbundnar kosningar (þá e.t.v. án þess að hafa sóst sérstaklega eftir kjöri) eða við listakosningar verður sveitarstjórnarmaður jafnan að sinna starfanum. Þetta er í raun skylda gagnvart lýðræðinu og því getur sveitarstjórnarmaður ekki afþakkað umboð kjósenda á kjörtímabili, enda fylgir því ávallt að annar einstaklingur kemur í staðinn sem hlotið hefur lakara fylgi samkvæmt kosningareglum. Þau tilvik, sem leiða til þess að sveitarstjórnarmaður getur vikist undan borgaralegri skyldu sinni til að taka kjöri og sitja í sveitarstjórn, lúta að því að sveitarstjórnarmaður geti ekki gegnt skyldum sínum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda. Tilvik annars eðlis geta þó einnig leitt til þess að sveitarstjórnarmaður missi sæti sitt í sveitarstjórn varanlega eða tímabundið, t.d. ef hann missir kjörgengi í sveitarstjórn við flutning úr sveitarfélagi eða vegna sviptingar fjárforræðis. Athyglisvert er að ekki er gerð krafa um að sveitarstjórnarmenn hafi óflekkað mannorð eins og gildir um alþingismenn en af því leiðir að alþingismenn geta misst kjörgengi hafi þeir hlotið refsidóm.

Undantekning frá borgaralegri skyldu til þátttöku

Margar af þeim skyldum sem sveitarstjórnarmenn bera eru í raun leiddar af því grundvallaratriði að manni, sem hlýtur kosningu, er persónulega skylt að taka kjöri í sveitarstjórn. Til dæmis á hann að sinna starfinu, og þeim verkefnum sem fylgja því, á tilhlýðilegan hátt. Ákvæði 28. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórnarmaður sé einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála og að honum beri að gegna störfum af alúð og samviskusemi byggir á persónulegri skuldbindingu sveitarstjórnarmanns og sjálfstæði hans, og er til þess fallin að tryggja að sveitarstjórnarmaður standi undir því umboði sem hann hefur þegið af kjósendum. Ekki er ofsagt að skylda sveitarstjórnarmanna

til að gegna störfum í eigin persónu af alúð og samvisekusemi og í samræmi við lög sé grundvallarskylda hvers sveitarstjórnarmanns.

Skyllt að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélags

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka kjöri í nefnd, ráði eða stjórn á vegum sveitarfélags, sbr. 33. gr. svstjl. Skyldan er í samræmi við þá skyldu sveitarstjórnarmanns að sinna störfum af alúð og samvisekusemi og er með henni tryggt að sveitarstjórnarmaður sinni þeim verkefnum sem eru nauðsynleg og verða ekki skilin frá því hlutverki sem hann hefur sem kjörinn fulltrúi í stjórn sveitarfélagsins. Undanþága frá skyldu til að taka kjöri kemur aðeins til greina, hafi hann gegnt starfinu áður, og gildir undanþágan frá skyldunni aðeins til jafnlengdar þess tíma sem sveitarstjórnarmaður gegndi starfinu, sbr. 2. mgr. 33. gr.

Undanþága frá skyldu

Störf í þágu sveitarstjórnar

Verkefni, sem fylgja starfi sveitarstjórnarmannsins og hann er kjörinn í, eru mismunandi. Þó má segja að störfín eigi það sammerkt að þeim fylgir einhvers konar stjórnun, völd eða fyrirsva vegna afmarkaðra málefna sveitarfélagsins. Sem dæmi má nefna formennsku í nefndum eða eftirfylgni með ákvörðunum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er í þeim tilvikum falið að fara með vald í umboði sveitarstjórnar. Fyrirsva sveitarstjórnarmanns vegna málefna sveitarfélagsins er jafnan afmarkað af ramma sem lög, samþykktir og aðrar reglur kveða á um, m.a. um að endanlegar ákvarðanir séu teknar á fundum sveitarstjórnar eða nefndar sem sveitarstjórn hefur veitt heimild til fullnaðarafgreiðslu. Það er því góð venja að hafa þann fyrirvara á svörum til borgaranna að mál nái ekki fram að ganga fyrr en sveitarstjórn eða nefnd hefur tekið ákvörðun.

Störf utan funda í sveitarstjórn

Þegar sveitarstjórnarmaður starfar að ákveðnum málum í umboði sveitarstjórnar utan funda í sveitarstjórn er hlutverk hans líkt hlutverki starfsmanna sveitarfélagsins. Við þau störf er sveitarstjórnarmaður ekki aðeins bundinn af lögum og sannfæringu sinni, heldur getur hann þurft að lúta boðvaldi sveitarstjórnar. Sveitarstjórn getur því í flestum tilfellum falið sveitarstjórnarmanni að vinna að ákveðnum verkefnum í samræmi við stefnu meirihluta í viðkomandi málaflokki. Slík boð frá sveitarstjórn geta falist í samþykktum, erindisbréfi eða öðrum fyrirmælum frá sveitarstjórn. Sveitarstjórnarmaður hefur vissulega skoðanafrelsi og getur verið ósáttur við þá framkvæmd sem honum er falin. Fylgi hann ekki vilja meirihlutans á hann yfir höfði sér nokkurs konar agavald sveitarstjórnar þar sem hún getur afturkallað það umboð sem hún hefur fengið sveitarstjórnarmanni og skipað annan í viðkomandi stöðu. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnir hafa endurkosið í nefndir á miðju kjörtímabili. Sveitarstjórn hefur þó ekki ætíð heimild til að segja fulltrúum sínum fyrir verkum. Það getur m.a.

átt við þegar sveitarstjórn tilnefnir fulltrúa til starfa utan stjórnkerfis sveitarfélags, sem sérstakar reglur gilda um, svo sem fulltrúa í stjórn hlutafélags, eða þegar lög mæla fyrir um að stjórnvald skuli starfa óháð sveitarstjórn í einstökum málum, sbr. t.d. barnaverndarnefndir og einstök barnaverndarmál.

FUNDASÓKN

Skylt að sækja fundi	Sveitarstjórnarmanni ber skylda til að sækja alla sveitarstjórnarfundi og fundi í nefndum á vegum sveitarstjórnar nema lögmæt forföll hamli, sbr. 27. gr. Lögmæt forföll geta verið veikindi eða önnur brýnni skyldustörf. Ákvæðið felur ekki aðeins í sér að sveitarstjórnarmaður eigi að mæta á fundi heldur einnig að hann eigi að sitja allan fundinn nema lögmæt forföll hamli því.
Tilkynningaskylda um forföll	Hamli lögmæt forföll því að sveitarstjórnarmaður geti sótt fund ber honum að tilkynna um forföll sín til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins eða oddvita, ef sérstakur framkvæmdastjóri starfar ekki. Sveitarstjórnarmanni ber að koma slíkri tilkynningu á framfæri sem fyrst eftir að ljóst er að forföll muni hamla mætingu á komandi fund sveitarstjórnar. Þetta er áriðandi vegna þess að boða þarf varamann við forföll aðalmanns og æskilegt er að varamaðurinn fái sem fyrst vitneskju um að hann eigi að taka sæti á fundi sveitarstjórnar. Þegar varamaður tekur sæti aðalmanns verða virk ákveðin réttindi varamanns, sem eru honum nauðsynleg til að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi, t.d. réttur til að kynna sér gögn og að fá dagskrá fundar í hendur.

EFTIRLITSHLUTVERK

Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og að fylgt sé reglum um meðferð sveitarstjórnarmála sem ákveðnar eru í lögum, reglugerðum og samþykktum sveitarfélagsins, sbr. 9. gr. svstjl. Af þessu mikilvæga hlutverki sveitarstjórnar má ráða þá skyldu hvers sveitarstjórnarmanns að hafa eftirlit með stjórnslu sveitarfélagsins og annarri starfsemi þess. Lagaleg ábyrgð getur fylgt því ef sveitarstjórnarmaður sinnir ekki þessari skyldu, t.d. með því að láta hjá líða að gera athugasemdir við lögleysu í stjórnslu sveitarfélagsins sem hann fær vitneskju um. Einnig getur ábyrgð komið til vegna þess að starfsmaður hefur ekki sinnt því eftirliti sem sanngjarnt og eðlilegt er að ætla að hann hefði átt að gera. Skyldan til að hafa vakandi auga með starfsemi sveitarfélagsins felur ekki aðeins í sér lagalega ábyrgð, heldur getur einnig verið um að ræða pólitíska ábyrgð. Eftirlitið er ekki frumkvæðiseftirlit nema sé sérstakt tilefni til þess. Með þessu er átt við að ekki hvílir skylda á sveitarstjórnarmanni að hafa frumkvæði að því að taka til skoðunar afmarkaða starfsemi

sem valin er af handahófi. Eftirlitsskyldan felst fyrst og fremst í því að fyrir sveitarstjórn séu reglulega lagðar upplýsingar um starfsemi sveitarfélagsins. Sem dæmi um reglubundið eftirlit sveitarstjórnar er að fundargerðir allra nefnda sveitarfélags eru lagðar fyrir hana. Þrátt fyrir að eftirlitsskyldan sé almenn með þessum hætti þá fylgir henni vissulega, þegar tilefni er til, að eftirlitið beinist sérstaklega að afmarkaðri starfsemi á vegum sveitarfélags.

SÉRSTAKT HÆFI

Sérstakt hæfi segir til um hvenær maður er í það sérstökum tengslum við mál eða málsaðila að hann sé vanhæfur til að fjalla um það

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka ekki þátt í meðferð máls sem hann telst vanhæfur til að fjalla um. Með vanhæfi er hér átt við reglur um svokallað sérstakt hæfi en það segir til um það hvenær maður er í það sérstökum tengslum við málefni sem til umfjöllunar er hverju sinni, eða aðila sem það snertir, að hann sé vanhæfur til að fjalla um það. Það sem liggur að baki reglum um sérstakt hæfi er að koma í veg fyrir að menn þurfi að fjalla um og taka afstöðu til mála, ef þeir eða venslamenn þeirra hafa hagsmuna að gæta við úrlausn þeirra. Reglurnar stuðla þannig að því að stjórnsýslan starfi á hlutlægan hátt og ómálefnaleg sjónarmið komist hvorki að né tilefni sé til þess að ætla að slíkt gerist. Markmið reglnanna um sérstakt hæfi er að stuðla að vandaðri ákvörðunartöku og auka trúverðugleika og traust borgara á starfsemi opinberra aðila. Reglur um sérstakt hæfi eru skyldar reglum um almennt hæfi en umfjöllun um þær er að finna í kafla um kjörgengi í nefndir sveitarfélaga.

Ef sveitarstjórnarmaður veit að hæfi hans orkar tvímælis skal hann kynna sveitarstjórn það áður en umfjöllun um málið hefst. Við mat á því hvort sveitarstjórnarmaður telst vera vanhæfur skal litið til 19. gr. svstjl. Þar er kveðið á um að sveitarstjórnarmaður skuli víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Mat á því hvort sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur byggist ekki á því hvort hann sjálfur telji sig geta tekið ákvörðun án þess að tengslin hafi áhrif. Sveitarstjórnarmaður verður að setja sig í þau spor að meta hvort þátttaka hans í meðferð málsins muni leiða til þess að almennt megi ætla að ákvörðun mótist að einhverju leyti af tengslunum. Hann á ekki að leggja mat á málið út frá persónulegum forsendum sínum. Sveitarstjórnarmaður getur ekki lýst sig vanhæfan á eigin forsendum heldur þurfa framangreind skilyrði alltaf að vera fyrir hendi. Sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikið sér undan þátttöku í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um viðkvæm mál með sjálfskipuðu vanhæfi sínu.

Nota á almenna mælikvarða við mat á vanhæfi – ekki persónulega

Málsmeðferð í vanhæfismálum	Þegar sveitarstjórnarmaður telur sig vera vanhæfan getur hann gert stuttlega grein fyrir afstöðu sinni til viðkomandi máls. Þegar vakin hefur verið athygli á mögulegu vanhæfi sveitarstjórnarmanns skal sveitarstjórn greiða atkvæði án undangenginna umræðna um vanhæfi sveitarstjórnarmannsins, nema oddviti telji atkvæðagreiðslu óþarfa. Sveitarstjórnarmaður, sem hlut á að máli, má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Sé sveitarstjórnarmaður talinn vanhæfur skal hann víkja af fundi. Sveitarstjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á vanhæfi sínu, en sú spurning vaknar hvort sveitarstjórnarmenn geti vakið athygli á vanhæfi annarra sveitarstjórnarmanna. Með hliðsjón af skyldum sveitarstjórnarmanns til að sinna störfum sínum í samræmi við lög og hafa eftirlit með starfsemi sveitarfélags verður að telja að sveitarstjórnarmanni sé bæði rétt og skylt að vekja athygli á mögulegu vanhæfi annars sveitarstjórnarmanns. Með því móti er tryggt að sveitarstjórn taki afstöðu til þess hvort um vanhæfi sveitarstjórnarmanns sé að ræða og þannig er hægt að koma í veg fyrir að ákvarðanir séu teknar í andstöðu við reglur um sérstakt hæfi.
Sveitastjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á hugsanlegu vanhæfi sínu	
Sveitarstjórnarmönnum getur verið skylt að vekja athygli á hugsanlegu vanhæfi annarra	
Vanhæfi vegna skyldleika	Til nánari skýringar um það hvað teljast nánir venslamenn, er hægt að horfa til 3. gr. stjórnáskilslutlaga þar sem ýmis vanhæfistengsl eru skilgreind. ¹ Þó verður að hafa í huga að reglur um vanhæfi sveitarstjórnarmanna gera samkvæmt orðanna hljóðan ekki eins strangar kröfur til tengsla og stjórnáskilslutlög. Við mat á því hvað teljast tengsl sem valda vanhæfi samkvæmt 19. gr. verður því að horfa til aðstæðna hverju sinni, m.a. til þess hversu sveitarfélag er fjölmennt.
Vanhæfi þegar ákvörðun snertir íbúa almennt eða ákveðinn hóp þeirra	Ljóst er að mörg þeirra mála, sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um, snerta alla íbúa sveitarfélags, eða ákveðinn hóp þeirra, t.d. skipulagsmál. Að jafnaði er sveitarstjórnarmaður ekki vanhæfur til að fjalla um slík mál og taka ákvarðanir í þeim, en þó getur það komið til ef viðkomandi mál snertir sveitarstjórnarmanninn sérstaklega. Sem dæmi má nefna að ef hann á stóran hluta fasteigna á ákveðnu deiliskipulagssvæði gæti hann talist vanhæfur til að taka þátt í málsmeðferð vegna deiliskipulagsins.
Vanhæfi við pólitíska ákvarðanatöku	Ákvarðanir sveitarstjórnar eru í mörgum tilfellum pólitískar fremur en að vera í hefðbundnum skilningi ákvarðanir stjórnvalda sem teknar eru innan þróngs svigrúms laga og reglna. Hið pólitíska eðli ákvarðana sveitarstjórna hefur í för með sér að mat á hæfi sveitar-

¹ **3. gr. VANHÆFISÁSTÆÐUR.**

Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls:
2. Ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar.

stjórnarmanna er frábrugðið því sem gildir um mat á hæfi samkvæmt stjórnsýslulögum. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnarmaður telst jafnan ekki vanhæfur til að fjalla um mál í sveitarstjórn þótt hann hafi fjallað áður um það sem nefndarmaður. Ef sveitarstjórnarmaður tekur þátt í starfi félagsamtaka með ákveðin mál að markmiði eða hann hefur með öðrum hætti birt ákveðnar skoðanir sínar á málinu hefur það ekki þau áhrif að hann teljist sjálfkrafa vanhæfur þegar málið kemur til umfjöllunar sveitarstjórnar. Þátttaka hans í félagsamtökunum eða afstaða hans í ákveðnum málum getur verið ástæða þess að sveitarstjórnarmaður hlaut kosningu og óeðlilegt er að útiloka sveitarstjórnarmenn frá að fjalla um mál á áhugasviði þeirra. Af ástæðum, sem rekja má til hins pólitíska eðlis sveitarstjórnar, er gerð undantekning frá reglum um sérstakt vanhæfi sveitarstjórnarmanna þegar þeir velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða þegar þeir ákveða þóknun fyrir slík störf, sbr. 2. mgr. 19. gr en þar er tekið fram að sveitarstjórnarmenn séu ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf. Sem dæmi um áhrif þessarar reglu er það að sveitarstjórnarmaður getur tekið þátt í atkvæðagreiðslu um kosningu í byggðarráð sveitarfélagsins og þá greitt sjálfum sér atkvæði.

Í 3. og 4. mgr. 19. gr. eru sérákvæði um sveitarstjórnarmenn sem eru jafnframt starfsmenn sveitarfélags. Þeir eru vanhæfir til að fjalla um mál í sveitarstjórn sem þeir hafa undirbúið sem starfsmenn sveitarfélags. Þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags og ekki við um afgreiðslu fjárhagsáætlunar og ársreiknings sveitarfélags.

TIL UMHUGSUNAR:

Við hvaða aðstæður gæti reynt á sérstakt hæfi þitt í sveitarstjórn?

ÞAGNARSKYLDA

32. gr.
sveitarstjórnarlaga
um þagnarskyldu
sveitarstjórnarmanna
þarf að túlka með
hliðsjón af ákvæðum
upplýsingalaga um
aðgang almennings
að gögnum

Sveitarstjórnarmenn skulu gæta þagnarskyldu um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls, sbr. 32. gr. Sveitarstjórn fer með yfirstjórn sveitarfélags og er stjórnvald. Um aðgang almennings að upplýsingum um mál, sem til meðferðar eru eða hafa verið innan stjórnkerfis sveitarfélags, þ. á m. í sveitarstjórn, fer eftir upplýsingalögum. Þagnarskylduákvæði sveitarstjórnarlaga er almennt þagnarskylduákvæði. Almenn þagnarskylduákvæði ganga að jafnaði ekki framar reglum upplýsingalaga um hvaða gögn skuli gerð opinber. Þagnarskylduákvæðið nær því aðeins til þeirra upplýsinga sem ekki skulu veittar almenningi á grunni upplýsingalaga. Til þess að greina megi nánar

hvaða upplýsingar heyra undir þagnarskylduákvæðið þarf því að skoða ákvæði 4.–6. gr. upplýsingalaganna.

Einnig ákvæði í sérlægum um þagnarskyldu sveitastjórnarmanna

Sveitarstjórnarmaður getur vegna starfa sinna einnig verið bundinn þagnarskyldu samkvæmt öðrum og strangari þagnarskylduákvæðum en hinu almenna ákvæði sveitarstjórnarlaga. Getur þar einkum komið til seta hans í nefndum sem starfa samkvæmt lögum sem hafa að geyma sérstakt þagnarskylduákvæði. Félagsmálanefnd er dæmi um slíka nefnd. Sveitarstjórnarmaður getur einnig verið valinn af sveitarstjórn til að sinna störfum sem hvorki heyra undir stjórnslu sveitarfélags né ríkis og eru því utan gildissviðs upplýsingalaga, t.d. stjórnarseta í einkaréttarlegu fyrirtæki. Þá er ekki hægt að horfa til reglna upplýsingalaga um hvað felst í þagnarskyldu sveitarstjórnarmannsins á viðkomandi sviði, heldur verður að horfa til annarra lagareglna. Dæmi um tilvik, þegar þagnarskylda hvílir á sveitarstjórnarmanni utan stjórnslu sveitarfélags, er þegar hann hefur verið tilnefndur til setu í stjórn sparisjóðs eða hlutafélags, en sérstakt þagnarskylduákvæði gildir um stjórnarmenn í sparisjóðum og trúnaðarskyldur hvíla á stjórnarmönnum í hlutafélögum.

Þagnarskylda helst eftir að sveitarstjórnarmaður lætur af störfum

Rétt er að taka fram að þagnarskylda um vitneskju, sem sveitarstjórnarmaður fær í störfum sínum sem þagnarskylduákvæði ná til, helst áfram eftir að hann lætur af störfum í sveitarstjórn.

TIL UMHUGSUNAR

Um hvaða störf þín sem sveitarstjórnarmaður ríkir þagnarskylda?

SAMSTARF SVEITARSTJÓRNARMANNA UTAN SVEITARSTJÓRNARFUNDA

Sveitarstjórnarlög kveða á um umgjörð starfsemi sveitarstjórnar og annað sem varðar stjórn sveitarfélags en þau fela ekki í sér reglur um hvernig haga skuli samráði milli sveitarstjórnarmanna utan hinna formlegu stjórnslueininga sveitarfélags, s.s. við meirihlutasamstarf og önnur pólitísk samskipti. Þó verður að telja að pólitískt samstarf geti ekki verið ósnortið af þeim meginreglum sem gilda við stjórn sveitarfélags, t.d. verða ákvarðanir á meirihlutfundum alltaf háðar því að málefni fái formlega meðferð og samþykkt á fundum sveitarstjórnar. Engu að síður er frjálrsæði sveitarstjórnarmanna í hinu pólitíska umhverfi sveitarstjórnarmála mikið og er það að nokkru leyti tryggt í sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um skoðana- og tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanna.

Sveitarstjórnarmenn geta rætt saman, eða átt annars konar samráð, utan hins formlega vettvangs stjórnar sveitarfélags sem sveitarstjórnarlög, samþykktir sveitarfélags og aðrar reglur kveða á um.

Sem dæmi má nefna fundi allra sveitarstjórnarmanna í meirihluta eða minnihluta, úr einum eða fleiri stjórn mála flokkum, þar sem til umræðu eru mál næsta sveitarstjórnarfundar, stefnumarkanir eða önnur málefni sveitarfélagsins.

Segja má að áhrif samráðs sveitarstjórnarmanna utan funda sveitarstjórnar þjóni m.a. þeim tilgangi fyrir stjórn sveitarfélagsins að sveitarstjórnarmenn þekki málefni betur og fylkingar í sveitarstjórn hafi þegar myndað sér ákveðnar sameiginlegar skoðanir. Þetta stuðlar að vel upplýstri og markvissri umræðu á sveitarstjórnarfundum. Hins vegar geta fundir sveitarstjórnarmanna utan stjórnkerfis sveitarfélags haft í för með sér að það dragi úr umræðu á opinberum fundum og að þeir nýtist aðeins sem birtingarháttur ákvarðana sem teknar eru utan þeirra. Við þess háttar framkvæmd er dregið verulega úr þýðingu reglna sem eiga að tryggja lýðræðislega og málefnalega afgreiðslu sveitarstjórnarmála, s.s. að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum, sbr. 16. gr. svstjl., og að hæfisreglur séu virtar, sbr. 19. gr. laganna. Hafa verður í huga að þrátt fyrir að frelsi sé um samráð um mál utan hins opinbera stjórnkerfis þá gilda sumar skyldur sveitarstjórnarmanna á hvaða vettvangi sem er. Til dæmis verður sveitarstjórnarmaður, jafnt innan og utan funda, að hafa í huga grunnskyldu sína um að sinna störfum sínum af alúð og samviskusemi og í samræmi við lög og eins verður hann ávallt að gæta þagnarskyldu.

Sveitarstjórnarmanni er nauðsynlegt að hafa samvinnu við samstjórnarmenn sína til þess að geta komið fram stefnumálum sínum í stjórn sveitarfélags og þjónar samráð sveitarstjórnarmanna utan funda þeim megintilgangi. Algengast er samstarf innan tiltekins stjórn málaafsl. Einnig er um að ræða svokallað meirihluta-eða minnihlutasamstarf fleiri stjórn málasamtaka, en eins getur náðst þverpólitísk samstaða um einstaka mál. Við samráðið reynir á pólitíska hæfileika sveitarstjórnarmanns. Hann reynir að ná því fram að aðrir sveitarstjórnarmenn veiti þeirri niðurstöðu, sem hann kys, brautargengi og reynir þá á röksemdafærslu hans og sannfæringarkraft. Náist ekki samstaða með þeim hætti er gripið til annarra pólitískra úrræða, s.s. málamiðlana og hliðrana. Málamiðlanir felast í því að sveitarstjórnarmaður gefur eftir einhverja þætti í stefnu sinni gegn því að kollegar hans veiti honum liðsinni til að koma fram stefnumáli sínu. Hliðranir felast í því að sveitarstjórnarmaður samþykkir að styðja eitthvert stefnumál kollega síns í sveitarstjórn gegn því að kollegi hans styðji annað stefnumál hans. Sem skýrt dæmi um sambland af þessu eru svokallaðir málefna samningar sem oft eru gefnir út eftir að meirihlutasamstarf tveggja flokka kemst á í byrjun kjörtímabils.

SAMSTARF SVEITARSTJÓRNARMANNA OG STARFSMANNA SVEITARFÉLAGS

Starfsmenn hafa ekki lýðræðislegt umboð til ákvörðunartöku eins og sveitarstjórnarmenn

Sveitarstjórnarmenn hafa lýðræðislegt umboð frá íbúunum til að taka afstöðu og ákvörðun. Sá eðlismunur er á stöðu sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags að starfsmennirnir hafa ekki slíkt lýðræðislegt umboð. Þeir búa oftast yfir meiri faglegri þekkingu en sveitarstjórnarmenn. Þekking út af fyrir sig nægir þó ekki til að taka ákvörðun. Til þess að taka ákvörðun þarf að taka afstöðu til þeirra valkosta sem fyrir hendi eru. Starfsmenn sveitarfélaga hafa almennt ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess, sbr. 3. mgr. 44. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur hvenær sem er dregið slíkt valdframsal til baka. Undantekning frá þessu eru ákvæði í grunnskólalögum um heimildir skólastjóra til að taka ákvarðanir varðandi nemendur, t.d. um agaviðurlög.

Starfsmenn hafa ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess

Mismunandi hlutverk starfsmanna og sveitastjórnarmanna

Nánar má skilgreina hlutverk þessara tveggja hópa þannig:

- Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er að vera fulltrúi íbúanna og túlka óskir og kröfur þeirra og taka ákvarðanir sem því fylgja.
- Hlutverk starfsmanns er að leggja faglegan grunn að ákvörðunartöku þannig að sveitarstjórnaðurinn hafi fullnægjandi faglega innsýn í málið til að taka ákvörðun og að sjá um framkvæmd hennar.

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna

Samkvæmt ofangreindu gegna starfsmenn mikilvægu ráðgjafarhlutverki gagnvart sveitarstjórnarmönnum. Við ráðgjöf sína á starfsmaðurinn annars vegar að byggja á hinni faglegu þekkingu sinni og hins vegar á forsendum sveitarstjórnarinnar, út frá markmiðum hennar og stefnu. Æskilegt er að ráðgjöf starfsmanna feli í sér eftirfarandi fjóra þætti:

- Lýsingu á málsatvikum.
- Upplýsingar um lög og reglur sem við eiga.
- Hvaða valkostir eru fyrir hendi um ákvörðunartöku og hvað mæli með og móti hverjum kosti.
- Tillögu að ákvörðun. Við tillögugerð á starfsmaður, eins og áður sagði, ekki að gera tillögu út frá sinni persónulegu skoðun heldur út frá stefnu sveitarstjórnar eða venjubundinni framkvæmd.

Ráðgjafarhlutverkið er gagnvart sveitastjórninni í heild sinni

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna er gagnvart sveitarstjórninni í heild sinni og allir fulltrúar í sveitarstjórn eiga að hafa jafnan aðgang að greinargerðum starfsmanna. Á sama hátt og á við um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna, getur hver sveitarstjórn sett reglur um

Framkvæmd
ákvörðunar
sveitastjórnar er gerð
í umboði hennar

heimildir einstakra sveitarstjórnarmanna til að leita eftir ráðgjöf starfsmanna og t.d. sett reglur um að slíkt eigi sér stað með milligöngu eða vitneskju framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Í því tilviki verður að tryggja öllum fulltrúum jafnan aðgang.

Yfirleitt eru það bara starfsmenn með stjórnunarhlutverk sem hafa ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarstjórn. Hins vegar taka allir starfsmenn sveitarfélags þátt í því að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar. Framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar á sér stað í umboði hennar. Starfsmennirnir eiga að framkvæma ákvörðun þannig að framkvæmd sé í samræmi við stefnu og markmið sveitarstjórnarinnar. Þetta gerir þær kröfur til sveitarstjórnarinnar að starfsmönnum sé veittur ákveðinn rammi og verklagsreglur til að styðjast við. Sveitarstjórnin ber pólitíska ábyrgð á allri starfsemi sveitarfélagsins. Ábyrgð sveitarstjórnarinnar er gagnvart íbúunum en ábyrgð starfsmannanna er gagnvart sveitarstjórninni.

Starfsmenn sveitarfélaga hafa skoðanafrelsi og heimild til að tjá sig um málefni sveitarfélagsins á sama hátt og hver annar borgari. Hins vegar ber þeim skylda til að framkvæma ákvarðanir í samræmi við vilja sveitarstjórnar þótt þeir séu henni ósammála.

TIL UMHUGSUNAR

<p>Hvaða eðlismunur er á hlutverki og verkefnum sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags?</p> <p>Eru árekstrar? Ríkir traust? Hvernig er hægt að bæta samstarfið?</p> <p>Hvað vinnst með því að hafa skýrar reglur um verkaskiptingu á milli sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélaga?</p> <p>Hvaða afleiðingar getur það haft ef ekki eru skýrar reglur?</p>

TENGLI VIÐ ÍBÚA OG HIÐ YTRA UMHVERFI

Tvískipt hlutverk
sveitarstjórna

Sveitarstjórn hefur tvískipt hlutverk. Annars vegar er sveitarstjórn hluti af framkvæmdavaldinu og ber að framfylgja lögum sem löggjafarvaldið hefur sett. Sem handhafi framkvæmdavaldsins má sveitarstjórn ekki brjóta gegn lögum og hún verður að hafa heimild í lögum fyrir athöfnum sínum gagnstætt því sem gildir um einkaaðila sem almennt er heimilt að framkvæma allt sem ekki er sérstaklega bannað samkvæmt lögum. Í öðru lagi hefur sveitarstjórn lýðræðislegt hlutverk gagnvart íbúum sveitarfélagsins. Í sveitarstjórn sitja fulltrúar sem íbúarnir hafa kjörið til að standa vörð um skoðanir og hagsmuni sína og til að taka ákvarðanir fyrir þeirra hönd.

Lýðræðislegt
hlutverk

Lýðræðislegt hlutverk sveitarstjórnar endurspeglast í stjórnunarkerfi sveitarfélaga. Það byggir á nefndakerfi þannig að mjög margir koma að undirbúningi máls og ákvörðunartöku. Meginreglan er sú

að ákvarðanir á sveitarstjórnarstiginu eru teknar á fundum í sveitarstjórn og nefndum. Ákvarðanir eru ekki teknar af einstaklingum heldur af þeim hópi sem situr í sveitarstjórn eða nefnd. Þetta fyrirkomulag tryggir að hægt er að rekja hvernig hefur verið staðið að ákvörðunartöku og hverjir beri ábyrgð á henni. Þetta stuðlar líka að því að allir fulltrúar í sveitarstjórn og nefndum standi jafnt að vígi varðandi upplýsingar og undirbúning fyrir ákvörðunartöku. Skytt er að skrá fundargerð um alla fundi innan sveitarfélags og ákveðnar formreglur gilda um skráningu þeirra. Þessar fundargerðir eru opinber gögn sem almenningur á að hafa aðgang að. Meginreglan um að fundir sveitarstjórnar skuli vera opnir undirstrikar einnig hið lýðræðislega hlutverk sveitarstjórna.

Skyldur sveitarstjórnar sem hluti framkvæmdavaldsins

Sem hluti framkvæmdavaldsins verður sveitarstjórn að gæta réttaröryggissjónarmiða gagnvart íbúum sínum. Sveitarstjórn verður að fylgja þeim réttarreglum sem eiga við um meðferð mála, svo sem ákvæðum stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga. Almennur á almennt rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélaga, nema um sé að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar eða upplýsingar sem geta skaðað viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Sveitarstjórn er skytt að gæta jafnræðis milli íbúa við meðferð mála. Henni er skytt að upplýsa mál og rannsaka áður en ákvörðun er tekin og gefa aðilum máls kost á að tala máli sínu. Sveitarstjórn ber einnig að rökstyðja ákvarðanir sínar.

Svigrúm sveitarstjórna til að móta lýðræðislegt hlutverk sitt

Hver sveitarstjórn hefur nokkurt svigrúm til að móta sér stefnu um hvernig hún vill starfa. Hvort hún vill nýta sér það svigrúm sem hún hefur innan ramma laga til að leysa verkefni sín með tilliti til séraðstæðna í sveitarfélaginu og óska íbúa. Hvort hún vill leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki eða sem lýðræðislega skipulagsheild og opna stjórnarsýsluna fyrir íbúana og hafa samráð við þá áður en ákvarðanir eru teknar. Samráð við íbúana getur nýst til að finna lausnir sem henta staðbundnum aðstæðum. Það getur líka stuðlað að vandaðri ákvörðunartöku þar sem ákvörðun er tekin á grundvelli upplýsinga um sjónarmið og afstöðu fleiri aðila. Loks getur það auðveldað framkvæmd ákvörðunar þar sem meiri skilningur og þekking er fyrir hendi meðal íbúanna hafi þeir verið hafðir með í ráðum á undirbúningsstigi.

Kostir samráðs við íbúana

Samráð á forsendum íbúanna

Sveitarstjórnarmenn verða að hafa í huga að til þess að ná til íbúa verður að nota aðferðir sem ná til þeirra. Samráðið verður að vera á forsendum íbúanna og þeir verða að hafa möguleika á raunverulegum áhrifum. Ekki er þess að vænta að hægt sé að virkja íbúa til þátttöku ef þeir upplifa að samráðið sé aðeins til málamynda þar sem í raun er búið að taka ákvörðun í máli. Þetta

Nýjar aðferðir til samráðs

er reyndar oft staðan á sveitarstjórnarfundum þar sem meirihlutinn í sveitarstjórn er í raun fyrir fundinn búinn að komast að ákveðinni niðurstöðu sem á aðeins eftir að staðfesta formlega. Af þessum sökum er ástæða til að ætla að opnir fundir sveitarstjórnar missi oft marks, enda heyrir það til undantekninga á flestum stöðum að íbúar nýti sér rétt sinn til að vera viðstaddir fundi sveitarstjórnar.

Þess eru ekki mörg dæmi að sveitarstjórnnum sé lögskýlt að hafa samráð við íbúa. Ætla má þó að slíkum ákvæðum muni fjölga í framtíðinni, ekki síst fyrir áhrif frá lagasetningu Evrópusambandsins. Skipulags- og byggingarlög gera ráð fyrir því að skipulagstillögur sveitarstjórnar séu auglýstar og íbúar hafi tiltekinn frest til að gera athugasemdir sem sveitarstjórn þarf síðan að taka afstöðu til. Bent hefur verið á að það samráð, sem löggin gera ráð fyrir, sé of seint í vinnuferlinum þar sem möguleikar íbúa til breytinga á framkomnum tillögum sveitarstjórnar séu litlir, auk þess sem fyrirkomulagið stuðli frekar að því að herða deilur en leysa, því tilhneiging sé til þess að hver og einn geri ýtrustu kröfur fyrir sjálfan sig án tillits til sjónarmiða annarra. Að undanförunu hafa nokkur sveitarfélög gert tilraunir, sem hafa tekist vel, til að virkja íbúa sína til þátttöku í stefnumörkun á frumstigi.

TIL UMHUGSUNAR

Hvernig er sveitarstjórnin sem þú situr í að nýta sér svigrúm sitt til athafna?

Er hægt að gera starfið skilvirkara?

Er hægt að efla lýðræðislegt starf sveitarstjórnarinnar?

Hvernig er hægt að auka áhuga íbúa á sveitarstjórnarmálum og virkja þá til þátttöku?

Hvað vinnst með samráði við íbúa?

HEIMILDIR OG ÍTAREFNI

Kommunenens Sentralforbund. 2. útgáfa 2003. Ny i politikken. Oslo. Kommuneforlaget.

Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, ásamt skýringum og athugasemdum. Sesselja Árnadóttir tók saman.

Sveitarstjórnarréttur – Fundir og fundarsköp. Gunnar Eydal hrl. 2006. Reykjavík. Samband íslenskra sveitarfélaga.

5

AÐ STÝRA FUNDI Í SVEITARSTJÓRN

GÁTLISTI FRÁ SETNINGU TIL FUNDARSLITA

(Tilvísanir innan sviga vísa til rits Gunnars Eydals hrl.,
Sveitarstjórnarréttur - Fundir og fundarsköp.)

FUNDARHAMAR

Er notaður þegar fundur er settur og fundi er slitið. Einnig þegar oddviti (forseti) verður að grípa fram í fyrir ræðumanni vegna brota á fundarsköpum og þegar koma þarf á ró í fundarsalnum.

UPPHAF FUNDAR

1. SETNING FUNDAR

Oddviti setur fund (slær í borðið með fundahamri) og kannar lögmati hans (kaflar 5.2.–5.2.2, bls. 40–41).

- Var fundur rétt boðaður með tilskildum fresti, þ.e. í síðasta lagi tveimur sólarhringum fyrir fund. Einum sólarhring ef um auka-fund er að ræða.
- Er meira en helmingur kjörinna fulltrúa viðstaddur

2. ÞAKKAR- OG MINNINGARORÐ

Ef um slíkt er að ræða er rétti tíminn eftir setningu fundar en áður en gengið er til dagskrár.

3. GENGIÐ TIL DAGSKRÁR

- Oddviti á ekki að bera upp útsenda dagskrá en leitar hins vegar eftir samþykki sveitarstjórnar við breytingu á röðun dagskrár, ef við á.
- Ef tillaga kemur fram um ný mál á dagskrá þurfa 2/3 hlutar fundarmanna að samþykkja það.

AFGREIÐSLA FUNDARGERÐA NEFNDA

- Skoða hvort samþykktir nefnda fela í sér ákvörðunatriði sem sveitarstjórn þarf að staðfesta.
- Fundargerðir eru lagðar fram ef engin ákvörðunatriði eru í þeim.

- Ákvörðunarmál þarf að afgreiða sérstaklega. Víða tíðkast að bera ákvörðunarmál upp í heild sinni. Ef sá háttur er á hafður er rétt að oddviti byrji á því að kanna hvort einhverjir fundarmenn geri athugasemdir við það og gefi þeim kost á að tjá sig um einstök mál.

AFGREIÐSLA ÁKVÖRÐUNARMÁLS

1. ÁÐUR EN UMRÆÐA HEFST

Fjallað um hugsanlegt vanhæfi einstakra sveitarstjórnarmanna og hvort fundur eigi að vera lokaður meðan fjallað er um málið.

Vanhæfi (kafla 6.2. bls. 67)

Viðkomandi á að vekja athygli á vanhæfi sínu. Aðrir fundarmenn geta líka vakið athygli á hugsanlegu vanhæfi.

- Sveitarstjórn skal greiða atkvæði um hæfi sveitarstjórnarmanns, nema oddviti telji að afstaða sveitarstjórnarinnar sé ljós án atkvæðagreiðslu.
- Viðkomandi má sjálfur taka þátt í atkvæðagreiðslu um vanhæfi sitt.
- Sá sem er vanhæfur skal yfirgefa fundarsalinn og skal það bókað í fundargerð.
- Varamaður getur tekið sæti í staðinn og skal það sömuleiðis bókað í fundargerð.

Lokaður fundur (kafla 4.6. bls. 32)

- Viðkvæm einkamál.
- Viðskiptamál.
- Tillaga um lokaðan fund er afgreidd umræðulaust.

2. UMRÆÐA UM MÁL

- Oddviti ber upp mál, t.d. tillögu nefndar sem staðfesta þarf og gefur fundarmönnum kost á að tjá sig um hana.
- Hann gefur fundarmönnum orðið í þeirri röð sem þeir hafa óskað eftir að taka til máls (skrá hjá sér nöfn og röð). Víkja má frá þessari reglu ef um er að ræða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins, framsögumann í máli eða sveitarstjórnarmann sem vill gera stutta athugasemd eða koma leiðréttingu á framfæri. Hafi tveir eða fleiri sveitarstjórnarmenn kvatt sér hljóðs samtímis ákveður oddviti í hvaða röð þeir skuli tala. (kafla 5.5. bls. 47-48)

- Sveitarstjórnarmaður má tala tvisvar við hverja umræðu máls (kafla 5.6. bls. 48). Sveitarstjórnarmaður má þó taka oftari til máls til að bera af sér ámæli eða til að gera stutta athugasemdir um fundarstjórn oddvita. Framkvæmdastjóri sveitarfélagsins, flutningsmaður tillögu eða framsögumaður (talsmaður flutningsmanna) mega tala oftari en tvisvar við hverja umræðu máls. Sveitarstjórnarmaður má ekki lesa upp prentað mál við umræður í sveitarstjórn nema með leyfi oddvita. Oddviti getur heimilað öðrum en kjörnum fulltrúum að taka til máls, t.d. starfsmönnum sveitarfélags sem viðstaddir eru fund.
- Ef umræður dragast úr hófi getur oddviti lagt fram tillögu um takmarkaðan ræðutíma hvers sveitarstjórnarmanns, um að umræðum verði lokið á tilteknum tíma eða þá þegar (kafla 5.12. bls. 53). Þetta getur ekki átt við þegar fjárhagsáætlun er til meðferðar. Hver sveitarstjórnarmaður getur líka borið fram slíka tillögu. Sveitarstjórn á að afgreiða slíka tillögu umræðulaust. Ekki má þó takmarka umræðu um mál svo að hún standi skemur en tvær klukkustundir. Stundum er ákvæði í samþykkt sveitarfélags um lengd ræðutíma.

3. AFGREIÐSLA TILLAGNA (KAFLI 5.13. BLS. 53-56)

Oddviti ber upp tillögur eftir umræður.

- Tillögu má draga til baka fram að atkvæðagreiðslu.
- Oddviti ber fyrst upp frávísunartillögu og aðrar dagskrár-tillögur, en það eru tillögur um málsmeðferð.
- Breytingartillögur eru bornar upp á undan aðaltillögu.
- Ef breytingartillögur eru fleiri en ein er fyrst borin upp sú tillaga sem gengur lengst, þ.e. felur í sér mest frávik frá aðaltillögu. Ef ekki er hægt að skera úr um það skal bera tillögurnar upp í þeirri röð sem þær komu fram.
- Viðaukatillögu, sem er sjálfstæð viðbót við aðaltillögu, skal bera upp á eftir aðaltillögu.
- Tillaga er afgreidd með því að samþykkja hana, fella hana, vísa henni frá eða vísa henni til afgreiðslu byggðarráðs, annarrar nefndar, ráðs eða stjórnar eða til framkvæmdastjóra. Taka þarf sérstaklega fram ef nefnd, ráð eða stjórn eiga að hafa fullnaðarafgreiðsluheimild, sbr. 2. mgr. 44. gr. svstjl.

4. ATKVÆDAGREIÐSLA (KAFLI 5.14. BLS. 56)

- Ef mál er svo vaxið að oddviti telur ástæðulaust að atkvæðagreiðsla fari fram um það skýrir hann frá því að hann telji mál

samþykkt eða fellt án atkvæðagreiðslu nema athugasemd verði gerð við það.

- Ýmsar aðferðir við atkvæðagreiðslu:
 - a) Handaupprétting.
 - b) Skrifleg atkvæðagreiðsla.
 - c) Nafnakall. (Skylt ef þriðjungur fundarmanna óskar þess.)
- Hjáseta telst þátttaka í atkvæðagreiðslu. Mál telst samþykkt þó aðeins einn samþykki það ef hinir sitja hjá þannig að enginn greiðir atkvæði á móti.
- Ef jafnmörg atkvæði eru með og á móti fellur málið.
- Oddviti getur látið endurtaka atkvæðagreiðslu ef hann telur hana ekki nægilega skýra.
- Kosningar skulu vera skriflegar og leynilegar, nema oddviti telji kosningar óþarfar, svo sem vegna þess að menn eru sjálfkjörnir.
- Reynt getur á hlutkesti, s.s. ef atkvæði falla jöfn í kosningum og við kjör oddvita.

5. BÓKANIR (KAFLI 7.4. BLS. 81-84)

- Oddviti úrskurðar um hvort bókun sé tæk. Bókanir eiga að vera stuttar og tengjast efni þess máls sem til umfjöllunar er.
- Sveitarstjórnarmaður getur skotið höfnun oddvita á ósk um bókun til úrskurðar sveitarstjórnar.

FUNDARGERÐ SVEITARSTJÓRNAR, FRÁGANGUR

(kafla 5.17. bls.59–61)

- Allir viðstaddir fundarmenn skulu undirrita fundargerð en það fer eftir reglum í samþykkt hvers sveitarfélags hvort eigi að lesa hana upp í lok fundar.
- Ef fundargerð er færð í tölvu á oddviti og a.m.k. einn annar fundarmaður að lesa yfir tölvuútskrift fundargerðar, sem skal vera blaðsíðuset, og setja upphafsstafi sína á hverja blaðsíðu og allir fundarmenn skrifa undir síðustu blaðsíðu fundargerðar. Jafnframt skal haldin fundargerðabók þar sem skrá skal eftirfarandi atriði:
 - a) Númer fundar,
 - b) hvar og hvenær hann er haldinn,

- c) að fundargerð sé færð í tölvu og blaðsíðutal tölvufærðrar fundargerðar,
- d) hvenær fundi hafi verið slitið.
- e) Allir fundarmenn skulu rita nöfn sín við slit fundar í fundargerðabók.

SLIT Á FUNDI

Oddviti lýsir því yfir að fundi sé slitið og slær í borðið með fundahamri til merkis um það.

ÝMSAR UPPÁKOMUR Á FUNDI

ÁHEYRENDUR

- Raski áheyrandi fundarfriði getur oddviti vísað honum af vettvangi. (Kafli 5.2.4. bls. 44)
- Oddviti getur heimilað áheyrenda að taka til máls.

FRAMKOMA SVEITARSTJÓRNARMANNA ER ÁMÆLISVERÐ EÐA ÓREIÐA Á FUNDI

(Kafli 5.8. bls. 50)

- Beri sveitarstjórnarmaður aðra menn brigslum skal oddviti víta hann. Oddviti getur lagt til við sveitarstjórn að sveitarstjórnarmaður, sem víttur hefur verið tvisvar á sama fundi, verði sviptur málfrelsi á þeim fundi. Slík tillaga skal afgreidd umræðulaust.
- Ef fundarmaður hlýðir ekki úrskurði oddvita um fundarsköp og góða reglu eða almenn óreiða kemur upp á fundi getur oddviti gert fundarhlé eða jafnvel frestað fundi.

FUNDARSKÖP – ÁGREININGUR

- Ef upp kemur ágreiningur um fundarsköp úrskurðar oddviti án tafar um þau, þ.e. hann á ekki að bíða eftir að umræðum um það mál, sem er til meðferðar, ljúki.
- Sveitarstjórnarmaður getur óskað eftir að úrskurði oddvita um fundarsköp verði skotið til sveitarstjórnarinnar.

HLJÓÐRITUN FUNDAR

Heimil með leyfi oddvita.

MYNDATAKA

Heimil með leyfi oddvita.

