



Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Stjórnkerfi sveitarfélaga og
reglur um málsmeðferð

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 1
Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2010

Borgartúni 30

Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Sími 515 4900

Netfang: samband@samband.is

Veffang: www.samband.is

2010/16

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 stjórnþæki sveitarstjórnar en það er gerð samþykktar um stjórn og stjórnarsýslu 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**

**Sveitarstjórnarlög mynda
umgjörð**

Svigrúm sveitarstjórnar við uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags ræðst af sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum. Sveitarstjórnarlög kveða á um grunnatriði í uppbyggingu sveitarfélags og ákvæði sérlaga 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 starfslíð 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.

EINKENNI STJÓRNKERFIS SVEITARFÉLAGA

Lýðræðislegt stjórnkerfi

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

Ákvarðanir eru almennt teknar á fundum fjölskipaðra stjórnvalda

Annað einkenni stjórnkerfis sveitarfélaga er að fjölskipuð stjórnvöld, þ.e. nefndir, ráð og stjórnir, fjalla um mál og taka ákvarðanir. Sveitarstjórn kys fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir og endurspeglar sú kosning skipan sveitarstjórnarinnar. Þetta fyrirkomulag ákvarðana-töku 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.

Nefndir og starfsmenn

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.

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 sjálfar 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 stjórnslu 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 stjórnslu 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 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.

Lögbundið hlutverk og ákvörðun um valdsvið nefnda tryggir víðtæka umfjöllun

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 stjórnæki

Samþykktir eru bindandi fyrirmæli

Tvær umræður við gerð samþykktta

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 samþykktta 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 sjálfvald 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 stjórnslu 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 grundvallarreglur um starfsemi sveitarfélagsins. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er m.a. að finna ákvæði um hlutverk og verkefni sveitarstjórnar, framkvæmdastjórn, starfslið, fjölda, skipan og verkefni nefnda, ráða og stjórna á vegum sveitarfélagsins og ákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna. Í samþykkt um fundarsköp 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 fyrir mæli 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 fyrir mæli um starfsemi sveitarfélagsins eru skráð

Fyrirkomulag reglustjórnunar sveitarfélaga, þ.e. samþykta og annarra varanlegra ákvarðana sveitarstjórnar, er með misjöfnum hætti og er m.a. afskaplega mismunandi hversu ítarleg ákvæði sveitarfélög hafa sett sér í þessum efnunum. 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 fyrir mæla

KOSNING Í NEFNDIR – KJÖRGENGI – ALMENNT VANHÆFI

Kjörtímabil nefnda jafnan fjögur ár

Sveitarstjórn kys 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. svstj. Kosningar skulu vera leynilegar og bundnar hlutfallskosningar sé þess óskað, skv. 2. mgr. 40. gr. svstj. 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

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 aðalfulltrúar 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.

Kjörgengi í byggðarráð

Kjörgengi samkvæmt samþykktum

Kjörgengi starfsmanna

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.

Kjörgengi í öðrum tilvikum

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 skólustjóra 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 stjórnarsýsla 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 barnaverndar-nefndar 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 skal minnt á kröfu 15. gr. jafnréttislaga, nr. 10/2008, um að við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kynjanna sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að.

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 hópi 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.

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 stjórnsýslu, 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 stjórnsýslu sveitarfélags, þ. á m. starfsmannamálum. Mál, sem varða uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélags eða hafa í einhverjum mæli víðtæka þýðingu fyrir stjórnsýslu 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 stjórnmalasamtaka sem eiga fulltrúa í sveitarstjórn og umfjöllun á opnum fundi. Einnig er hætta á því að byggðarráð fjalli um fleiri hliðar máls en snúa að framkvæmdastjórn, umsjón með stjórnsýslu 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 stjórnsýslu sveitarfélagsins, hafa verið kallaðar fastanefndir. Einkenni þeirra er að verkefni þeirra eru viðvarandi verkefni sveitarfélaga, s.s. félagsþjónusta og rekstur grunnskóla.

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 sérлага 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 málaflokka.

Nefndakerfið tryggir viðtækari umfjöllun um málefni

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 mállefnum 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

Sameining nefnda og efling nefndakerfisins

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 víðtækt 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 málefna sviði. Rétt er að geta þess að við sameiningu nefnda verður að gæta að ákvæðum sérлага um hvernig nefnd skuli skipuð. Í slíkum lögum getur m.a. komið fram hversu margir fulltrúar eigi að lágmarki að vera í viðkomandi nefnd eða að nefndarmenn eigi að uppfylla tiltekin skilyrði, sbr. t.d. skilyrði barnaverndarlaga.

Byggðarráð og sveitarstjórn geta við sérstakar aðstæður sinnt verkefnum nefnda

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 ráðuneyti sveitarstjórnarmála, 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.

Ákvörðun um valdsvið nefnda er bindandi, m.a. fyrir sveitarstjórn, en hins vegar eru niðurstöður nefnda ekki bindandi nema valdframsal hafi átt sér stað

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 fyrirmælum 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.

Nefndir gera tillögur til sveitarstjórnar um úrlausn mála en í auknum mæli er þeim falið að taka fullnaðarákvarðanir

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 fyrr en sveitarstjórn hefur staðfest niðurstöðu nefndarinnar, nema nefndin hafi heimild til fullnaðarákvörðunar, sbr. umfjöllun síðar.

FRAMSAÐ VALDS INNAN SVEITARFÉLAGA

Hvað er valdframsalsal?

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 sveitarfélagsins. Hún ber þó áfram fulla ábyrgð á framkvæmd viðkomandi málefnis.

Ákvörðun um valdsvið nefnda er nokkurs konar valdframsalsal

Framsalsal 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 fyrir mæli laga er í raun valdframsalsal af þessari gerð.

Valdframsalsal til töku fullnaðarákvörðunar

Framsalsal 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 framsalsal á fullnaðarákvörðunarvaldi og mun umfjöllunin hér á eftir taka fyrst og fremst til þess. Valdframsalsal 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 valdframsalsal

Heimild til valdframsals í sveitarstjórnarlögum

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 öllum 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

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 sérfræðipækking 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 stjórnsýsla sveitarfélags er viðameiri. Valdframsal þarf að vera forsvaranlegt en með því er

Meiri þörf á valdframsali í fjölmönnum sveitarfélögum

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.

Fjallað hefur verið um vald sveitarstjórnar til að ákveða valdsvið nefnda, þ. á m. til að fela nefndum vald til að taka fullnaðarákvörðun 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 afgangi 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. byggingarnefndir 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.

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 kýs fulltrúa í stjórn fyrirtækis, s.s. hlutafélags eða sparisjóðs, tilnefnir mann til setu í nefnd vegna samstarfsverkefnis eða í stjórn ríkisstofnunar. Starfsemi stjórnna, 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 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

Álitamál hvaða reglur gilda um stjórnir utan hefðbundins stjórnkerfis sveitarfélaga

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.

SAMSTARFSNEFNDIR SVEITARSTJÓRNA

Fjölbreytilegt samstarf sveitarfélaga

Sveitarfélög eiga í margs konar samstarfi. Slíkt samstarf getur verið fjölbreytilegt en oft er það í þeim forbundna búngi 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 búngi á samstarfi fylgir gerð sérstakra samþykktá, stofnun sérstakra rekstrareininga, þ. á m. einkaréttarlegra, eða stofnun byggðasamlaga

Ef sveitarfélög ákveða að framkvæmd tiltekinna verkefna skuli sinnt í sameiningu er samstarfið jafnan fært í forbundnari búngi. 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

félagaforma, s.s. sameignarféлага og hlutafélaga, og þá gilda réttarreglur sem eiga við um viðkomandi félagafarm. 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

Sveitarstjórnir bera þó áfram ábyrgð á starfseminni

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.

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 samstarfssáttmála 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 vinnumarkaðsmála. 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

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

Skipurit sveitarfélaga

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 náíð 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

Hlutverk framkvæmdastjóra er að miklu leyti lögákveðið

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.

Ráðinn af sveitarstjórn

Framkvæmdastjóri er ráðinn af sveitarstjórn. Aðdragandi ráðningar hans er mismunandi. Hann getur komið úr röðum sveitar-stjórnarmanna og er þá oft um að ræða yfirlýst „bæjarstjóraefni“ stjórn málaflokks. Slíkir framkvæmdarstjórar 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 pólítískrar ráðningar og ópólítískrar 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 er trúnaðarstarf fyrir sveitarstjórn og því ræðst valið að stórum hluta af trausti og sambærilegum þáttum milli sveitarstjórnar og umsækjanda.

Trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn

Ráðningartími jafnan eitt kjörtímabil

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.

Grunnlagaskyldur framkvæmdastjóra

Framkvæmdastjóri starfar náið 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 verlanaskrár, 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.

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 sveitarstjórnarmenn, 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.

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

Starfsmenn hafa vald við afgreiðslu mála

Vald til töku fullnaðarákvarðana falið starfsmanni

Verksvið starfsmanna gagnvart nefndum

Fjölbreytileg mál til meðferðar

Eðli mála er fjölbreytt og ræður hvaða reglur gilda

Ákveðnir starfsmenn gegna veigamiklu hlutverki við að aðstoða nefndir sveitarfélaga til að sinna hlutverki sínu samkvæmt lögum og samþykktum sveitarfélagsins. Starfsmenn afla gagna, undirbúa stjórnáskjalumál 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. stjórnáskjallegt hlutverk starfsmanns sveitarfélags á grundvelli laga, má nefna skólastjóra grunnskóla.

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.

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 stjórnáskjalög og aðrar reglur stjórnáskjalréttar 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

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

Stjórnvaldsákvæðanir

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 stjórnsýslulög, nr. 37/1993. Fyrirnefnda málið er hins vegar almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem snúa ekki með beinum hætti að rétti eða skyldu tiltekinna manna. Stjórnsýslulögin gilda ekki um slík mál en hins vegar er ekki þar með sagt að engar reglur gildi um málsmeðferð.

Óskráðar reglur

Hæfisregla sveitarstjórnarlaga

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 stjórnsýslulögin gilda ekki um meðferð þeirra. Þar er m.a. átt við óskráðar reglur stjórnsýsluréttar og hæfisreglu sveitarstjórnarlaga. Fjallað verður um stjórnsýslulögin 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.

Fundarsköp eru starfsreglur á fundum

Fundarsköp sveitarstjórnar gilda jafnan um fundi nefnda

Nokkuð ítarlega hefur verið fjallað um stjórnkerfi sveitarfélaga hér að framan, þ. á m. um það einkenni að ákvæðanir 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 samþykkt, 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 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 ólögmeiltum 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 samþykkt um málefni sveitarfélagsins eða annars konar almenna ákvarðanatöku innan stjórnkerfis sveitarfélags.

Lögmætisreglan gildir m.a. um gerð samþykkt

Valdbærni:

Stjórnvald má aðeins fjalla um mál sem falla undir verksvið þess

Staðarleg valdbærni

Málefnaleg valdbærni

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 vald til að rækja verkefni sín innan staðarmarkna sveitarfélagsins. Málefnaleg valdmörk sveitarfélaga segja hins vegar til um hvaða verkefnum sveitarfélag má sinna og tengist því náíð lögmætisreglunni 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 ólögmeiltum verkefnum með beinum hætti, sbr. 4. mgr. 9. gr. svstjl. um að sveitarstjórn geti ályktað um hvert það málefni sem hún telur að varði

Stigskipt valdbærni

Æðri og lægri stjórnvöld

Nauðsyn lagaákvæða um kæruheimild til ráðherra

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 kæruheimild er 103. gr. svstjl. um að félagsmálaráðuneytið skuli úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna.

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. Á grunni valdbærni sveitarstjórnar getur hún framselt vald til annarra eininga stjórnkerfis sveitarfélaga, sbr. fyrri umfjöllun um valdframsal.

Sveitarstjórn getur framselt valdbærni sína

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 útdeilingu 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.

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 valdníðslu. Þessi regla hefur verið kölluð réttmætisreglan. Reglan er í raun nátengd lögmætisreglunni, enda felst jafnan í brotum á réttmætisreglunni, þ.e. valdníðslu, 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 tilgangsaðkvæða laga, og grunnreglna íslensks réttar, s.s. mannréttindareglna. 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 sjónarmiða byggðum á stjórnmalaskoðunum. 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

Áhrif vegna matskenndra ákvarðana

Hvað eru málefnaleg sjónarmið?

Hvað eru ómálefnaleg sjónarmið?

Stjórn málin færa fram málefnaleg sjónarmið við sjálfstjórn sveitarfélaga

nýta byggingarsvæði vel en hin vill gisnari byggð til þess að skapa fjölskylduvænt umhverfi.

Starfsemi stjórnvalda skal jafnan fjármögnuð með almennum tekjum

Þjónustugjöld:

Lagaheimild til töku gjalda vegna veittrar þjónustu

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

Reglur stjórnsýsluréttar 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 hærrí 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 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 hærrí en heildarkostnaður stjórnvalds við að veita þjónustuna.

STJÓRNSÝSLULÖG NR. 37/1993

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

Sérstakt hæfi – vanhæfi

augum að skoða með hvaða hætti lögín 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 lögín gera ráð fyrir. Hins vegar geta sérákvæði laga eða samþykka 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.

Leiðbeiningarskylda:

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. Framangreind 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 viðkomandi mál er til meðferðar og/eða afgreiðslu hvort ákvæðum viðkomandi reglna telst vera fullnægt.

Framkvæmd sumra formreglna í höndum starfsmanna

Mikilvægi sumra formreglna við störf kjörinna fulltrúa

Málshraðareglan: Ákvæðanir skulu teknar eins fljótt og unnt er

Málshraðareglan kveður á um að ákvæðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Flestar formreglur stjórnsýslulaga, sem og málsmeðferðarreglur í sérlægum hafa það að markmiði að upplýsa mál sem best þannig

Stjórnkerfi sveitarfélaga er frekar hægvirkt

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 ítarlegrar 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 mánaðarfresti. Huga þarf því sérstaklega að málshraðareglunni við þessar aðstæður. Til þess að vega upp á móti þessari stöðu hafa sveitarfélög nýtt sér heimildir til valdframsals, sbr. 2. og 3. mgr. 44. gr. svstjl.

**Rannsóknarreglan:
Mál skulu nægjanlega upplýst**

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.

Stjórnkerfi sveitarfélaga til þess fallið að upplýsa mál vel

**Andmælaréttur:
Aðili máls getur gætt hagsmuna sinna
Þjónar rannsóknarreglunni**

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 liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.

**Upplýsingaréttur:
Aðili máls hefur aðgang að upplýsingum sem fyrir liggja**

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. stjórnarsýslulaga. Þessi upplýsingaréttur er þó ekki fortakslaus og í 16. gr. er að finna takmarkanir á honum. Undantekningar 16. gr., sem skipta máli

Takmarkanir á upplýsingarétti

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 vinnuskjölum 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.

Efni rökstuðnings

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 rökstuðnings. 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 rökstuðning. 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 náíð, um að hafi stjórnsýslunefnd ekki samþykkt rökstuðning með ákvörðun sinni skuli formaður færa rök fyrir henni. Reglan hefur þá þýðingu að sé 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 byggdist, t.d. á hvaða gögnum var byggt.

Eftirfarandi eða samhliða rökstuðningur

Hlutverk oddvita sveitarstjórnar og formanna nefnda vegna rökstuðnings

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

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

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.

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

Meðalhófsreglan er þriþætt

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

Sérstaða stjórnýslulaga gagnvart sveitarfélögum felst í því hversu margir koma að ákvarðanatöku

stjórnýslulög. Stjórnýslulögin 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 stjórnýslulaga. Það er ekki síður mikilvægt að innan sveitarfélaga sé fyrir hendi góð þekking á stjórnýslulögum 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 stjórnýslulög 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 stjórnýslulögin. Hins vegar geta ákvæði sérlaga tryggt betri rétt en stjórnýslulögin 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.

Geta falið í sér sérreglur við málmeðferð sem veitir borgurinum betri rétt en stjórnýslulög

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 stjórnýslu sveitarfélaga, var fjallað um hvernig markmiðsákvæði og grundvallarákvæði laga geta nýst við að tryggja málefnalega stjórnýslu í viðkomandi málaflokki. Á sama hátt nýtast þessi grunnákvæði við að skera úr um vafamál sem upp geta komið í framkvæmd sérlaga á hverju sviði.

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

Nauðsyn þess að þekkja helstu ákvæði sérlaga

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.