

Nd.

525. Nefndarálit

[54. mál]

um frv. til sveitarstjórnarlaga.

Frá meiri hl. félagsmálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið. Meiri hl. hennar flytur brtt. á sérstöku þskj. Minni hl. mun skila séráliti og flytja brtt.

Frumvarpið var fyrst lagt fram á síðasta þingi, fór þá til nefndar og var sent Sambandi ísl. sveitarfélaga, landshlutasamtökum og sýslunefndum til umsagnar. Félagsmálaráðuneytið hafði áður fengið umsagnir fjölda sveitarstjórna og voru þær nefndarmönnum tiltækar. Auk þess bárust aðrar umsagnir. Ekki vannst tími til þess á síðasta þingi að afgreiða málið úr nefnd.

Frumvarpið var endurflutt snemma á þessu þingi og hefur verið til ítarlegrar umfjöllunar í nefndinni á tíu fundum. Jóhann Einvarðsson, aðstoðarmaður ráðherra og fyrrum bæjarstjóri, hefur unnið með nefndinni og enn fremur hefur Steingrímur Gautur Kristjánsson borgardómari gefið lögfræðilegar ráðleggingar.

Á fundi nefndarinnar komu Björn Friðfinnsson, formaður Sambands ísl. sveitarfélaga, Jón Gauti Jónsson bæjarstjóri, Magnús E. Guðjónsson framkvæmdastjóri, Jón Ísberg sýslumaður, Halldór P. Jónsson sýslumaður, Hjörtur Þórarinnsson, framkvæmdastjóri Samtaka sveitarfélaga á Suðurlandi, Bjarni Einarsson aðstoðarforstjóri, Sigurður Guðmundsson landfræðingur, Júlíus Sólnes, formaður Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, og Húnbogi Þorsteinsson, fyrrum sveitarstjóri. Þá ber og að geta þess að þrír löggiltir endurskoðendur lásu kaflann um fjármál sveitarfélaga og starfsmenn Hagstofunnar kaflann um kosningar til sveitarstjórna. Er öllum þessum mönnum þökkud aðstoðin.

Meiri hl. nefndarinnar leggur til að gerð verði sú meginbreyting að IX. kafla frv. um lögbundið samstarf sveitarfélaga verði felldur niður.

Með þeirri breytingu, sem tillaga er gerð um á 6. gr. frumvarpsins, koma héraðsnefndir í stað sýslunefnda og jafnframt er kaupstöðum heimiluð aðild að þeim. Einnig er opnuð leið til sameiningar héraðsnefnda og jafnvel hluta þeirra ef hagkvæmt þykir og sveitarfélög semja um það.

Í X. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir samvinnu sveitarfélaga, hvort sem hún er byggð á frjálsu samkomulagi sveitarfélaga eða skv. nýrri grein sem meiri hl. gerir tillögu um (39. brtt. meiri hl.). Ef þetta samstarf er lögbundið skal um stofnun byggðasamlaganna fara eftir ákvæðum X. kafla með þeim frávikum sem kunna að felast í viðkomandi lögum. Í reynd hefur skapast ákveðin hefð í samstarfi sveitarfélaganna en rétt þykir að vekja athygli á nauðsyn greiðra upplýsinga frá samtökum þeirra til einstakra sveitarstjórna, t.d. með því að senda þeim fundargerðir stjórna samtakanna o.fl.

Í 43. lið brtt. meiri hl. er umboðsmanni ríkisins gert skylt að annast framkvæmdastjórn héraðsnefnda, sé þess óskað, enda verði kostnaður greiddur af héraðsnefnd. Þetta gæti reynst hagkvæmt, enda hafa sýslumenn annast þessi störf fyrir sýslunefndirnar og því gjörkunnugir verkefninu. Einnig er að sjálfsögðu hægt að fela slík verkefni einhverri sveitarstjórnarskrifstofunni.

Skv. bráðabirgðaákvæði I í brtt. meiri hl. verða sýslunefndir kjörnar eftir núgildandi lögum jafnhliða sveitarstjórnarkosningum í vor og hafa þær umboð þar til sveitarfélög eða byggðasamlög geta tekið við verkefnum þeirra, þó ekki lengur en til ársloka 1987. Má því segja að sýslunefndir séu í reynd einungis kjörnar til þess að vera skilanefndir.

Ekki er tekin afstaða til þriðja stjórnarsýslustigsins í frumvarpinu né er loku fyrir það skotið að það verði tekið upp.

Aðrar brtt., sem meiri hl. flytur, eru flestar smávægilegar eða leiðréttingar. Auk þeirra, sem þegar hefur verið getið, er ástæða til að minnst á eftirfarandi brtt.

1. Í 5. lið, við 13. gr., er lagt til að sveitarstjórnarkosningar fari fram síðasta laugardag í maí. Í þeim sveitarfélögum, þar sem kosið hefur verið síðasta sunnudag í júní, er heimilt að láta kosningar fara fram annan laugardag í júní ef þess er óskað fyrir 1. apríl á kosningarári. Nýkjörin sveitarstjórn tekur við völdum 15 dögum eftir kjördag og skv. 14. lið brtt., við 46. gr., er aldursforseta skylt að kalla saman fyrsta fund eigi síðar en 15 dögum eftir að ný sveitarstjórn tekur við.
2. Skv. 7. lið brtt., við 19. gr. frv., er lagt til að kosningarréttur í sveitarstjórnarkosningum miðist við lögheimili á sama degi, hvort sem kosningar fara fram í maí eða júní. Er þetta gert til að draga úr líkum á því að sami kjósandi geti kosið í tveimur sveitarfélögum. Eins og fyrir er getið fóru starfsmenn Hagstofunnar yfir III. kafla frv.

3. Skv. 12. lið brtt., við 42. gr., er lagt til að aukinn meiri hl. þurfi til að ákveða að sveitarstjórnarmenn gæti þagnarskyldu skv. sérstakri ákvörðun. Þetta breytir engu um þagnarskyldu samkvæmt lögum eða eðli máls.
4. Skv. 51. gr. frv. geta fundir sveitarstjórna gert ályktun ef meiri hl. sveitarstjórnarmanna er viðstaddur, enda ráði afl atkvæða úrslitum. Hins vegar er í 16. lið brtt. meiri hl. fellt niður ákvæði þess efnis að nauðsynlegt sé að meiri hl. viðstaddra sveitarstjórnarmanna þurfi að samþykkja tillögu til að hún verði ályktun sveitarstjórnar.
5. Í 18. lið brtt., við 54. gr., er tekið af skarið um að ályktanir sveitar- og borgarafunda séu ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. Hins vegar getur almenn atkvæðagreiðsla verið bindandi hafi það verið ákveðið fyrir fram.
6. Skv. 22. lið brtt., við 65. gr., er fellt niður það skilyrði að ályktun nefnda um fjárútlát þurfi að berast sveitarstjórn í sérstöku erindi til afgreiðslu. Látið er nægja að skylda sveitarstjórnir til að setja og fylgja eigin samþykktum í þessu efni.
7. Í 26. lið brtt., við 76. gr., er fjallað um áætlanir um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélaga. Það er skoðun meiri hl. nefndarinnar að slíkar áætlanir verði aðeins til lauslegrar viðmiðunar enda er útilokað að gera raunhæfar áætlanir vegna óvissu um verðbreytingar, tekjubreytingar og ríkisframlög sem aðeins eru ákveðin frá ári til árs.
Þess skal getið að Ólafur Nilsson og Halldór Hróarr Sigurðsson, löggiltir endurskoðendur, Bergur Tómasson borgarendurskoðandi og Húnbogi Þorsteinsson, fyrrum sveitarstjóri, gáfu ráð um breytingar á kaflanum um fjármál sveitarfélaga.
8. Ekki er gerð tillaga um efnisbreytingar á 107. gr. um byggðasamlög. Meginstefnan er að samvinna samkvæmt þessari grein grundvallist á samningi sveitarfélaga um framkvæmd verkefna. Meiri hl. nefndarinnar telur hins vegar ástæðu til þess að í hverjum samningi séu ákvæði um upplýsingaskyldur samlagsstjórnar til sveitarstjórnarmanna í viðkomandi sveitarfélögum, t.d. með því að senda fundargerðir o.fl. Slík skylda tryggir aðhalds- og eftirlitshlutverk sveitarstjórnarmanna og er sjálfsögð gagnvart minni hl. sem ekki eiga aðild að stjórnnum byggðasamlaga.
9. Þrátt fyrir þá brtt., sem lýst er í 41. lið, tekur meiri hl. undir þau sjónarmið sem felast í 1. mgr. 114. gr. frv. Orðalag 1. mgr. er það almennt að hæpið er að binda það óbreytt í lög. Meiri hl. telur afar mikilvægt að dregið verði úr samrekstri ríkis og sveitarfélaga og einstök verkefni verði í auknum mæli falin sveitarfélögunum einum til úrlausnar. Ný verkefna- og tekjuskipting er eðlilegt framhald af setningu þessara laga.
10. Í 45. lið brtt. eru bráðabirgðaákvæði, m.a. um sveitarstjórnarkösnungar á þessu ári. Tillagan þarfnast ekki skýringar.
Með þessu nál. fylgir á sérstöku fylgiskjali upptalning á lögum þar sem sýslunefndna er getið.

Halldór Blöndal var fjarstaddur lokaafgreiðslu málsins.

Alþingi, 19. febr. 1986.

Friðrik Sophusson,
form., frsm.

Stefán Valgeirsson.

Eggert Haukdal.

Stefán Guðmundsson.

Fylgiskjal.

Lagaákvæði um sýslunefndir.

Orðið sýslunefnd er að finna í eftirtöldum lögum og fyrirmælum birtum í A-deild Stjórnartíðinda.

Auglýsing nr. 96 31. desember 1969, um staðfestingu forseta Íslands á rg. um Stjórnarráð Íslands. 4. gr., félagsmálaráðuneyti fer með mál er varða stjórn sýslna.

Lög nr. 62 15. maí 1985, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. 31. gr., starfsmenn sýslufélaga hafa sammingsrétt, sbr. l. nr. 23/1977, rg. 195/1973, 102/1976.

Lög nr. 29 26. maí 1976, um kjarasamninga BSRB.

Lög nr. 67 20. apríl 1971, um almannatryggingar. 37. gr., í hverri sýslu skal vera sjúkrasamlag.

Lög nr. 10 25. janúar 1952, um heimilishjálpi í viðlögum. 1. gr., sýslunefndum er heimilt að setja á fót heimilishjálpi.

(Lög nr. 28 1. febrúar 1936, um lýðskóla með skylduvinnu, heimild fyrir sýslunefndir að starfrækja slíka skóla).

Lög nr. 68 11. maí 1966, um iðnfræðslu. 16. gr., ráðherra skipar skólaneftarmenn, m.a. samkvæmt tillögum sýslunefnda.

Lög nr. 66 27. júní 1985, um héraðsskjalasöfn. 1. gr., sýslunefnd er heimilt að koma á fót héraðsskjalasöfnum; 12. gr., Þjóðskjalasafn getur heimilað sýslunefndum að koma á fót héraðsskjalasöfnum; 14. gr., skjöl sýslunefnda renna til héraðsskjalasafna.

Lög nr. 10 19. mars 1958, farsóttalög. 13. gr., ráðherra getur heimilað afkvíun að ósk sýslunefndar á kostnað sýslusjóðs.

Lög nr. 7 3. febr. 1953, um hundahald og sullaveiki. 3. gr., hundaskattur í sýslusjóði; 5. gr., sýslunefnd hefur umsjón með hundahreinsun, kostnaður greiðist úr sýslusjóði.

Lög nr. 6 25. mars 1977, vegalög. IV. kafli, um sýsluvegi. Sýslunefnd gerir samþykkt fyrir sýsluvegasjóði, jafnar niður sýsluvegasjóðsgjaldi, gerir sýsluvegasjóðsáætlun fyrir eitt ár í senn og samþykkir sýsluvegasjóðsreikninga.

Lög nr. 9 23. mars 1955, um Brunabótafélag Íslands. 5. gr., sýslunefndir tilnefna í fulltrúaráð.

Lög nr. 51 26. maí 1972, um Bjargráðasjóð. 13. gr., sýslufélög eiga séreignir í Bjargráðasjóði sem þau eiga tilkall til í hallæri.

Lög nr. 32 4. júní 1924, um lögreglusamþykktir fyrir löggilta verslunarstaði. Hreppsnefnd semur lögreglusamþykkt og sendir sýslunefnd, sem sendir stjórnarráði hana til staðfestingar, fallist hún á hana.

Lög nr. 107 8. maí 1935, um lögreglusamþykktir utan kaupstaða. Sýslunefnd getur gert lögreglusamþykkt.

Lög nr. 56 29. maí 1972, um lögreglumenn. 7. gr., ráðherra getur skipað héraðslög-reglumenn að tillögu sýslunefnda; 13. gr., lögreglumenn í þjónustu sýslunefnda geta gerst ríkisstarfsmenn.

Lög nr. 32 26. apríl 1965, um hreppstjóra. 2. gr., sýslunefnd kys þrjú hreppstjóraefni og sýslumaður skipar einn úr þeirra hópi.

Lög nr. 58 29. mars 1961, sveitarstjórnarlög. 3. gr., sýslum má eigi fækka eða fjölga eða breyta mörkum þeirra nema með lögum; 5. gr., sýslunefnd gerir tillögur til ráðuneytisins um sameiningu hreppa þar sem íbúatala er lægri en 100; 6. gr., sýslunefnd gerir tillögur til ráðuneytisins um skiptingu sveitarfélaga; 46. gr., sýslunefnd getur veitt hreppsnefndum tímabundna undanþágu frá gerð fjárhagsáætlunar; 48. gr., sýslunefnd getur ákveðið að tiltekin sveitarfélög skuli hafa tvöfalt bókhald; 61. gr., sýslunefnd getur áminnt hreppsnefnd

vegna vanrækslu á ákvæðum um bókhald og reikningskil; 63. gr., álitserð sýslunefndar skal fylgja beiðni hreppsnefndar um fjárhagsaðstoð. IV. kafli, um sýslufélög. 92. gr. greinir hlutverk sýslufélaga í aðalatriðum, þar á meðal er eftirlit með öllum fjárreiðum hreppa, endurskoðun og úrskurðir um ársreikninga þeirra og fyrirtækja þeirra, umsjón með því að hreppsnefndirnar starfi yfirleitt skv. lögum og reglugerðum, álitserðir um mál er varða einstaka hreppa eða sýsluna enda skal engu slíku máli til lykta ráðið fyrr en álitserðar sýslunefndar hefur verið leitað, stjórn allra sveitarstjórnarmála er varða sýsluna í heild svo og tillögur um hvað eina sem verða má sýslunni til gagns eða til að afstýra bjargarskortu eða hallæri; 93. gr., í hverju sýslufélagi skal vera sýslunefnd; 101. gr., sýslunefnd jafnar niður sýslusjóðsgjaldi; 106. gr., sýslunefnd kýs endurskoðendur hreppareikninga.

Lög nr. 70 12. maí 1970, um sameiningu sveitarfélaga. 6. gr., ráðherra leitar álit sýslunefndar um sameiningu og um skiptingu skv. 7. gr.; 13. gr., álitserð um sameiningu smáhreppa.

Lög nr. 5 7. mars 1962, um sveitarstjórnarkosningar. 1. gr., lög um kosningar til Alþingis gilda um sýslunefndarkosningar; 7. gr., um kjörseðla; 15. gr., um framboð; 16. gr., kæra; 17. gr., missir kjörgengis; 18. gr., kostnaður.

Lög nr. 108 31. desember 1945, um byggingarsamþykktir. 5. gr., sýslunefnd getur ráðið byggingarfulltrúa og greiðir helming kostnaðar.

(Lög nr. 17 18. maí 1920).

Lög nr. 65 31. maí 1976, jarðalög. 4. gr., sýslunefnd tilnefnir einn mann í jarðanefnd; 11. gr., tillögur jarðanefndar um land til útilífs skulu lagðar fyrir sýslunefnd; 19. gr., jarðanefnd ákveður aðsetur sitt í samráði við sýslunefnd; 20. gr., sýslunefnd greiðir helming kostnaðar.

Lög nr. 42 12. maí 1969, um afréttamálefni, fjallskil o.fl. I. kafli, um stjórn fjallskilamála. 1. gr., hver sýsla er fjallskilaumdæmi er skiptist í fjallskiladeildir eftir hreppum nema sýslunefnd hafi fallist á aðra skiptingu; kaupstaður telst til fjallskilaumdæmis sýslu; 2. gr., sýslunefnd hefur á hendi stjórn allra afrétta- og fjallskilamála; 3. gr., sýslunefnd setur fjallskilasamþykkt. II. kafli, um afrétti og notkun þeirra. 5. gr., sýslunefnd getur ákveðið nýja afrétti; hreppsnefndir geta breytt takmörkum afrétta með samþykki sýslunefndar; afréttarland verður ekki gert að heimalandi nema samþykki sýslunefndar komi til; 6. gr., sýslunefnd semur skrá yfir afrétti og varðveitir afréttaskrá; 9. gr., sýslunefnd úrskurðar um ágreining um upprekstrarrétt og notkun afrétta, úrskurði sýslunefndar má skjóta til dómstóla; 14. gr., ef hreppur gengur úr fjallskiladeild skal það tilkynnt sýslunefnd og getur hún þá breytt fjallskilasamþykkt og ákveðið hreppnum nýja skilarétt ef þörf krefur; sýslunefnd kýs skiptanefnd; þegar afréttarlöndum er skipt skráir sýslunefnd landamerki í afréttaskrá. III. kafli, um verndun beitolands og um ítölu. 15. gr., stjórnir fjallskiladeilda og sveitarstjórnir skulu hafa samráð við gróðurverndarnefnd viðkomandi sýslu um eftirlit með ástandi afrétta og heimalanda; 18. gr., sýslunefndir gera athugun á þörf fyrir ítölu að frumkvæði bænda, sveitarstjórna, sýslunefnda aðliggjandi sýslna, gróðurverndarnefnda og Landgræðslu ríkisins; 19. gr., sýslunefnd leitar álit sveitarstjórna, gróðurverndarnefndar og Landgræðslu ríkisins um ítölu; 20. gr., sýslunefnd boðar til bændafunda um ítölu, fundarsamþykkt skal send sýslunefnd. V. kafli, um göngur og réttir. 45. gr., úrskurði hreppsnefndar um fjallskil má skjóta til sýslunefndar; 48. gr., sýslunefnd ákveður í fjallskilasamþykkt hvar aðalréttir og aukaréttir skuli vera, hvaða leitarsvæði skuli gengin og hvaða daga göngur skuli farnar, gangnadóðum má þó breyta fyrir eitt haust í senn með samþykki sýslunefndar. VII. kafli, um eftirlitir, öræfaleitir o.fl. 55. gr., sýslunefnd hlutast til um öræfagöngur; 57. gr., kostnaður við misheppnaða tilraun til björgunar fjár úr ógöngum greiðist úr sýslusjóði.

Lög nr. 45 16. apríl 1971, um Stofnlánadeild landbúnaðarins. 7. gr., lán má veita með sýsluábyrgð.

- (Lög nr. 58 3. nóvember 1915, um mælingu á túnnum og matjurtagörðum).
- Lög nr. 10 25. mars 1965, girðingalög. 8. gr., sýslunefnd úrskurðar um afréttagöngu; 19. gr., sýslunefnd getur gert samþykkt um samgirðingar eða boðað til fundar; samningar samþykktir, sbr. 20.–22. gr.
- Lög nr. 31 24. apríl 1973, búfjárræktarlög. 38. gr., sýslunefnd getur ákveðið að hross skuli vera í vörslu nefndarinnar.
- Lög nr. 80 23. júní 1936, um fódurtryggingarsjóði. Sýslunefnd getur gert samþykkt um fódurtryggingarsjóð; 8. gr., sýslunefnd ákveður innheimtumann; 11. gr., sýslunefnd getur leyft að láta fódur endurgjaldslaust.
- Lög nr. 44 11. júní 1911, um samþykktir um heyforðabúr.
- Lög nr. 73 14. nóv. 1917, um samþykktir um kornforðabúr.
- Lög nr. 21 19. júní 1933, um samþykktir um mat á heyi til sölu.
- Lög nr. 22 10. maí 1977, um sauðfjárbaðanir. 3. gr., sýslunefnd getur sótt um undanþágu ráðherra; 6. gr., sýslunefnd gerir tillögur um eftirlitsmenn og greiðir þeim kaup.
- Lög nr. 86 14. nóvember 1917, um fiskveiðisamþykktir og lendingarsjóði. 1. gr. (sbr. 2. gr.), sýslunefnd getur gert samþykkt sem síðan skal lögð fyrir almennan fund og er loks staðfest af ráðherra.
- Lög nr. 54 10. nóvember 1913, um samþykktir um eftirlit úr landi með fiskveiðum í landhelgi. Sýslunefnd getur gert samþykkt sem síðan skal lögð fyrir almennan fund.
- Lög nr. 61 10. nóvember 1905, um ákvörðun verslunarlóða. Sýslunefnd gerir tillögur til stjórnarráðsins um takmörkun verslunarlóða.
- Lög nr. 52 23. júní 1932, um heimild fyrir ríkisstjórnina til að ábyrgjast lán til að koma upp frystihúsum og kjötútflutningshöfnum. Sýslunefnd tekur lán eða ábyrgist.
- Lög nr. 69 28. maí 1984, hafnalög. 8. gr., eigendur hafna eru sveitar- eða sýslufélög, ein sér eða sem sameigendur, sbr. 25. gr.
- Lög nr. 15 20. júní 1923, vatnalög. 14. gr., ráðherra getur falið „héraðsstjórn“ að setja samþykktir um gildistöku. Sýslunefnd veitir umsögn um vatnsveituáætlun; 46. gr., sýslunefnd getur ábyrgt stofnlán til smáveitu og (28. gr.) til landþurrkunar; 57. gr., 58. gr., 59. gr., 63. gr., sýslunefnd getur komið upp og átt orkuver og orkuveitur með samþykki ráðherra, getur tekið fallvatn eignarnámi og sett reglur um orkuveitu; 75. gr., sýslunefnd getur látið gera varnarvirki í vatni eða við vatn og (116. gr.) til að gera vatn skipgengt; 49. gr., 65. gr., 144. gr., leita skal álits sýslunefndar um orkuverð.
- Lög nr. 20 27. júní 1921, um eignarnám á vatnsréttindum í Andakílsá. Sýslunefnd Mýra- og Borgarfjarðarsýslu er heimilt eignarnám.
- Lög nr. 27 23. júní 1932, um samgöngubætur og fyrirhleðslur á vatnasvæði Þverár og Markarfljóts. Sýslunefnd Rangárvallasýslu kostar framkvæmdir og viðhald að hluta, annast umsjón og viðhald, gerir samþykktir um það og getur jafnað kostnaði niður á jarðir.
- Lög nr. 113 31. desember 1945, um fyrirhleðslu Héraðsvatna. Samsvarandi heimildir til handa sýslunefnd Skagafjarðarsýslu og sýslunefnd Rangárvallasýslu er veitt í lögum nr. 27/1932.
- Lög nr. 52 5. júní 1957, um eyðingu refa og minka. 13. gr., sýslunefnd úrskurðar reikninga um kostnað.
- Lög nr. 33 26. apríl 1966, um fuglaveiðar og fuglafriðun. 15. gr., sýslunefnd getur gert fuglaveiðisamþykkt.
- Lög nr. 76 25. júní 1970, um lax- og silungsveiði. 14. gr., sýslunefnd getur mælt með banni við silungsveiði í sjó; 90. gr., kaup eftirlitsmanna greiðist að hluta úr sýslusjóði; 95. gr., bætur vegna veiðiskerðingar greiðast að hluta úr sýslusjóði.
- Lög nr. 23 22. október 1912, um mótak. Sýslunefnd getur gert samþykkt um mótak.
- Lög nr. 82 2. júlí 1969, áfengislög. 12. gr., sýslunefnd veitir umsögn um vínveitingaleyfi.

Lagaákvæði um sýslunefndir hafa verið felld úr gildi eftir 1. júní 1983 eins og hér greinir.

Lög nr. 17/1923, ljósmæðralög, með lögum nr. 67/1984.

Lög nr. 94/1962, um almannavarnir, 7. gr., með lögum nr. 85/1985.

Lög nr. 102/1962, um ættaróðul og erfðaábúð, með lögum nr. 90/1984.

Skýrslu þessa samdi Steingrímur Gautur Kristjánsson á grundvelli tölvuútskriftar notendaráðgjafarsviðs SKÝRR.