



Tillaga að breytingum á samþykktum um stjórn Ísafjarðarbæjar, vegna lagabreytinga sveitarstjórnarlaga, nýrrar fyrirmyndar um samþykkt um stjórn sveitarfélaga, nýrra leiðbeininga um þátttöku í fundum með rafrænum hætti og ritun gerðabóka

Í minnisblaði þessu eru lagðar fram tillögur að breytingum á samþykktum um stjórn Ísafjarðarbæjar og fundarsköp bæjarstjórnar. Tillögurnar lúta í grófum dráttum að 1) þátttöku í fundi með rafrænum hætti, 2) gerðabókum, 3) ráðningum, og 4) öðrum ákvæðum samþykktarinnar.

Tillögur þessar eru unnar í kjölfar lagabreytinga á sveitarstjórnarlögum á árinu 2021 og nýrrar fyrirmyndar að samþykkt um stjórn sveitarfélaga, nr. 1180/2021, útg. 19. október 2021, sbr. og nýjar leiðbeiningar nr. 1181/2021, um ritun fundargerða sveitarstjórna og leiðbeininga nr. 1182/2021, um fjarfundi sveitarstjórna.

1) Þátttaka í fundi með rafrænum hætti

Á árinu 2021 voru gerðar breytingar á 17. gr. sveitarstjórnarlaga, með lögum nr. 96/2021, en breytingarnar varða fundi sveitarstjórnar. Í stað 3. mgr. 17. gr. laganna (sem sagði að heimilt væri að nota fjarfundabúnað á fundum ef fjarlægðir væru miklar eða samgögnur erfiðar) komu tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Mæla skal fyrir um heimild sveitarstjórnarmanna til að taka þátt með rafrænum hætti í fundum sveitarstjórnar og nefnda og ráða á vegum sveitarfélagsins í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins (3. mgr. 17. gr.).

Þegar nefndarmaður tekur þátt í fundi með rafrænum hætti skv. 3. mgr. skal hann vera staddur í viðkomandi sveitarfélagi eða í erindagjörðum innan lands á vegum þess. Þá skal tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram, sbr. 1. mgr. 16. gr., og öryggi samskipta milli fundarmanna (4. mgr. 17. gr.).

Fyrir lagabreytinguna voru ströng skilyrði fyrir heimild til að nota fjarfundabúnað, og einungis þegar veður eða færð hamlar venjubundnu fundahaldi, sbr. 14. gr. samþykktar Ísafjarðarbæjar um stjórn.

Með ofangreindri breytingu var samþykkt að heimildir sveitarfélags til að halda fjarfundi víkkaðar og fellt var út það skilyrði að einungis sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað þegar fundarmaður á torvelt með sækja fund vegna fjarlægðar eða erfiðra samgangna. Á móti voru lögfestar ýmsar meginreglur sem gera auknar og skýrari kröfur um notkun fjarfundarbúnaðar, m.a. að tryggja skuli jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, óskerta möguleika þeirra sem viðstaddir eru fund til að fylgjast með því sem þar fer fram, sbr. 1. mgr. 16. gr., og öryggi samskipta milli fundarmanna.

Í frumvarpi með 2. gr. breytingalaganna segir:

Hér er lögð til breyting á reglum sveitarstjórnarlaga um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga. Tilgangur breytingarinnar er fyrst og fremst að skýra heimildir sveitarstjórnarmanna til að nýta slíkan búnað á fundum sveitarstjórnar og á nefndarfundum sveitarfélagsins en ljóst er að með fækkun sveitarfélaga kunna mörg sveitarfélög að ná yfir víðáttumikið svæði. Samkvæmt gildandi lögum eru ákveðin skilyrði sett fyrir því að sveitarfélagi sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað á fundum sínum. Eru skilyrðin þau að fjarlægðir frá fundarstað séu miklar eða erfiðar samgöngur valdi því að fundarmaður eigi torvelt með að mæta á fund, t.d. vegna veðurs. Er hér um matskennd viðmið að ræða sem þurfa að koma til skoðunar í hverju tilviki fyrir sig. Með breytingunni eru hin matskenndu viðmið afnumin og lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að kveða á um í samþykktum sínum að sveitarstjórnarmaður og nefndarmaður geti almennt setið fund með aðstoð fjarfundarbúnaðar ef viðkomandi er staddur innan sveitarfélags eða á ferðum innan lands á vegum sveitarfélagsins. Ef fundarmaður er hins vegar staddur utan sveitarfélagsins, nema hann sé innan lands á vegum sveitarfélagsins, ber að kalla til varamann, sbr. 31. gr. laganna.

Í ljósi tækniframfara á þessu sviði er lögð til sú breyting í 2. mgr. ákvæðisins að mæla fyrir um frekari lagakröfur til þeirra funda þar sem fjarfundarbúnaður er notaður. Samkvæmt lagaákvæðinu ber að gera ráðstafanir til að tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, tryggja óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram og að tryggja öryggi samskipta milli fundarmanna, t.d. þannig að óviðkomandi geti ekki fylgst með umræðum um trúnaðarmál. Rétt er að geta þess að þau viðmið sem lagt er til að verði lögfest eru nú þegar almennt gildandi reglur en þær er að mestu leyti að finna í leiðbeiningum ráðuneytisins, nr. 1140/2014, um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar, sem settar voru á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Mun lögfesting slíkra reglna því fyrst og fremst fela í sér skýrari viðmið í þessum efnunum.

Fyrir liggur að með lögfestingu þessa ákvæðis mun ráðuneytið í kjölfarið þurfa að gefa út nýjar leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna, en ekki er þó gert ráð fyrir að þörf verði á verulegum breytingum á gildandi leiðbeiningum. Til að mynda verður áfram nauðsynlegt að fjalla um staðfestingu fundargerða þegar fjarfundarbúnaður er nýttur, um þann hámarksfulltrúafjölda sem má taka þátt í fundi með aðstoð slíks búnaðar, afleiðingar þess ef fjarfundarbúnaður bregst á fundi o.fl. Þó má gera ráð fyrir að veigamesta breytingin á leiðbeiningum ráðuneytisins verði brottfall reglu þeirrar sem finna má í 3. gr. leiðbeininganna og kveður á um heimildir sveitarfélags til símafundar enda verður slík framkvæmd ekki í samræmi við þau lágmarksviðmið sem hér er mælt fyrir um.

Loks ber að geta þess að sveitarfélög geta gert strangari og ítarlegri kröfur í samþykktum sínum um notkun á fjarfundarbúnaði en leiða má af ákvæðinu og leiðbeiningum ráðuneytisins.

Fyrir utan fyrrgreind rök fyrir útvíkkun heimildar til notkunar fjarfunda á fundum sveitarfélaga ber að nefna að á árunum 2020 og 2021 voru sérstakar tímabundnar heimildir í gildi til notkunar fjarfundabúnaðar vegna covid-19 samkomutakmarkana. Nýjasta auglýsing ráðuneytisins vegna þessa, nr. 1273/2021, heimilar notkun fjarfundabúnaðar vegna aukinna covid-19 smita í samfélaginu og á grundvelli hættustigs almannavarna vegna covid-19 faraldursins, en sú heimild rennur út 31. janúar 2022. Engar upplýsingar hafa borist frá ráðuneytinu um frekari framlengingu þessa.

Lagt er til að breyta 14. gr. samþykktu um stjórn Ísafjarðarbæjar og fundarsköp í samræmi við lagabreytingu sveitarstjórnarlaga, þannig að heimildir til notkunar fjarfundabúnaðar verði víðtækari en áður. Með neðangreindri tillögu verður ákvæði 14. gr. í samræmi við auglýsingu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins nr. 1180/2021, um fyrirmynd um samþykkt að samþykkt um stjórn sveitarfélaga. Sjá jafnframt til frekari glöggvunar minnisblað sviðsstjóra þar sem bornar eru saman núverandi samþykktir og breytingatillögur, dags. 25. janúar 2022.

Tillaga að nýrri 14. gr.

„14. gr.

Þátttaka í fundi með rafrænum hætti.

Sveitarstjórnarmönnum/nefndarmönnum í sveitarstjórn, nefndum og ráðum á vegum sveitarfélagsins er heimilt að taka þátt í fundi með rafrænum hætti, séu þeir staddir í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ eða í erindagjörðum innanlands á vegum þess.

Fer um framkvæmd slíkra funda skv. leiðbeiningum ráðuneytis sveitarstjórnarmála, sbr. 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga.“

Breyta þarf jafnframt 4. mgr. 39. gr. samþykktu Ísafjarðarbæjar þannig að orðin „síma- eða“ falli út, enda hefur heimild til símafunda verið felld út, sbr. auglýsingu 1182/2021, um leiðbeiningar um fjarfundi sveitarstjórna.

2) Gerðabækur

Þá er lagt til við bæjarráð að taka afstöðu til þess hvort nauðsynlegt teljist fyrir sveitarfélagið að halda gerðabækur vegna nefnda og/eða bæjarstjórnar þar sem rafrænar fundargerðir eru ritaðar.

Með fyrrgreindum breytingum á leiðbeiningum ráðuneytis sveitarstjórnarmála um ritun fundargerða, auglýsing nr. 1181/2021, er afnumin sú skylda sveitarfélaga að halda gerðabækur. Sveitarfélög hafa því val um hvort þau haldi fundargerðir með rafrænum eða skriflegum hætti.

Bæjarstjórn, auk allra nefnda sem lúta stjórn sveitarfélagsins, rita fundargerðir með rafrænum hætti í rafrænt fundar- og skjalavörslukerfi, að undanskildum kjörstjórnnum við kosningar. Rafræn fundargerð er ýmist undirrituð með rafrænum hætti eða prentuð út og undirrituð á pappír af bæjarfulltrúum og starfsmönnum nefnda. Fundargerðir taka á öllum þeim atriðum sem fram koma í gerðabók, og hefur ritun í gerðabók því litla þýðingu og er í raun um tvíverknað að ræða

Aftur á móti, þar sem fulltrúar í kjörstjórnnum hafa ekki aðgang að rafrænu fundaritunarkerfi sveitarfélagsins og tæknilausnin fyrir ritun kjörstjórna í gegnum rafrænt fundargerðarkerfi sveitarfélagsins er ekki til staðar eins og er, er því áfram lagt til að haldnar séu gerðabækur, séu fundargerðir ekki ritaðar með rafrænum hætti.

Lagt er því til við bæjarstjórn að fella skuli út skyldu til að halda gerðabækur þegar fundargerðir eru ritaðar með rafrænum hætti. Eru lagðar til eftirfarandi fjórar breytingar á samþykktum um stjórn Ísafjarðarbæjar (sjá jafnframt nánar minnisblað bæjarritara þar sem bornar eru saman núverandi samþykktir og breytingatillögur, dags. 25. janúar 2022):

1. breyting

Fella skal út orðin „í gerðabók bæjarstjórnar“ í 1. mgr. I. kafla 16. gr.

2. breyting

Fella skal út orðin „Færa skal í gerðabók bæjarstjórnar númer fundar, hvar og hvenær fundurinn er haldinn og að fundargerð sé færð í tölvu. Þá skal færa í gerðabók fundarslit og greina blaðsíðutal fundargerðar. Viðstaddir bæjarfulltrúar skulu rita nöfn sín við slit fundar í gerðabók.“ í 3. mgr. I. kafla 16. gr.

3. breyting

1. mgr. a liðar II. kafla 16. gr. verður svohljóðandi:

- a. Fundarstjórn. Forseti bæjarstjórnar stýrir fundum hennar. Hann setur fund, kannar lögmati hans, stjórnar umræðum og afgreiðslu mála og slítur fundi þegar dagskrá hans er tæmd. Jafnframt sér hann um að fundargerðir séu skipulega ritaðar og að allar ályktanir og samþykktir séu rétt og nákvæmlega bókaðar

4. breyting

2. mgr. 40. gr. verður svohljóðandi:

Nefndir, ráð og stjórnir sveitarfélagsins skulu rita fundargerðir með rafrænum hætti, að öðrum kosti skal halda gerðabók þar sem fundargerð er rituð skv. samþykkt þessari. Kjörinn ritari nefndar skal rita fundargerð. Nefnd getur þó ráðið sér sérstakan fundarritara utan nefndar. Um ritun fundargerða, nefnda, ráða og stjórna gilda sömu reglur og um ritun fundargerða bæjarstjórnar, sbr. 1. mgr. 16. gr. samþykktar þessarar.

3) Ráðningar

Í 56. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarstjórn ráði starfsmenn í æðstu stjórnendastöður hjá sveitarfélagi og veitir þeim lausn frá starfi. Um ráðningu annarra starfsmanna annast framkvæmdastjóri, enda hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum.

Í nýrri fyrirmynd að samþykktum um stjórn fjallað um ráðningu starfsmanna sveitarfélaga. Í 52. gr. segir að sveitarstjórn ráði starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður og veitir þeim lausn frá starfi. Þá segir í 53. gr. um ráðningar annarra starfsmanna að framkvæmdastjóri annist ráðningu annarra starfsmanna og veiti þeim lausn frá starfi, enda hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykktinni eða í almennum fyrirmælum.

Sveitarfélög hafa því nokkuð víðtækan sjálfsákvörðunarrétt í þessum málum, svo lengi sem það komi fram í samþykktum um stjórn. Sveitarfélög hafa því heimild til að láta sína æðstu stjórnendur annast ráðningu stjórnenda, annarra en framkvæmdastjóra, sviðsstjóra og aðra æðstu stjórnendur.

Í núgildandi samþykkt um stjórn Ísafjarðarbæjar segir í 51. gr. að bæjarstjórn ráði sviðsstjóra, svo og framkvæmdastjóra fyrirtækja með sjálfstæðan fjárhag í eigu bæjarsjóðs, að fengnum tillögum viðkomandi fagráða og fagstjóra. Í núgildandi 52. segir að bæjarstjóri ráði aðra stjórnendur að fengnum tillögum viðkomandi fagnefnda.

Telja verður að þetta fyrirkomulag samrýmist ekki stjórnarsýslulögum eða mannauðsstefnu sveitarfélagsins, hvað varðar það fyrirkomulag að viðkomandi fagnefndir geri tillögu að ráðningum, auk þess sem tafir verða oft á ráðningum ef fagnefndir funda sjaldan. Skýrir verkferlar eru við ráðningar í æðstu stjórnunarstöður, svo og varðandi aðra stjórnendur, og kemur mannauðsstjóri og viðkomandi fagsviðsstjóri, eftir atvikum, að ferlinu, svo og oft sérstakt ráðningarfyrirtæki.

Lagt er til að felld verði úr báðum ákvæðum sú skylda að fagnefndir komi með tillögu að ráðningu, og varðandi ráðningu stjórnendur stofnana að einungis sé um tilkynningarskyldu að ræða til viðkomandi fagnefndar. Þá verði ákvæði 51. gr. gert skýrara varðandi hvaða stöður bæjarstjórn skuli hafa aðkomu að, þannig að um sé að ræða sviðsstjóra, mannauðsstjóra, slökkviliðsstjóra, og hafnarstjóra, en skv. skipuriti fyrir Ísafjarðarbær er um að ræða þá stjórnendur sem heyra beint undir bæjarstjóra.

4) Önnur ákvæði samþykktarinnar

a) Bæta þarf inn nýjum töluliðum í verkefni sveitarstjórnar, 10. og 11. tl. í samræmi við lagabreytingar og nýja fyrirmynd að samþykkt um stjórn sveitarfélaga.

10. Setja sveitarfélaginu málstefnu skv. 130. gr. sveitarstjórnarlaga.

11. Móta stefnu fyrir komandi ár og næstu þrjú ár á eftir um það þjónustustig sem sveitarfélagið hyggst halda uppi í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðakjörnum viðkomandi sveitarfélaga, sbr. 130. gr. a. sveitarstjórnarlaga.

b) Breyta þyrfti 12. gr. þannig að skýrt sé að meginreglan sé sú að fundir bæjarstjórnar séu opnir. Jafnframt að séu fundir lokaðir þá sé heimilt að ákveða að tilteknir starfsmenn Ísafjarðarbæjar séu viðstaddir.

c) Breyta þarf 15. gr. þannig að 4. tl. sé tekinn út. Ekki er nauðsynlegt, og engin lagaskylda að tilkynning til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga skv. 75. gr. sveitarstjórnarlaga skuli fara í gegnum tvær umræður í sveitarstjórn. Þá er tilvísunin röng.

Jafnframt má segja að núverandi 3. og 5. tl. sé sá sami, og er lagt til að sameina hann í nýjan 3. tl., í samræmi við nýja fyrirmynd að samþykkt um stjórn sveitarfélaga.

d) Lagt er til að bæta inn nýju ákvæði í 35. gr. samþykktanna, sem yrði 2. mgr. 35. gr. í samræmi við nýja fyrirmynd að samþykkt um stjórn sveitarfélaga, en ákvæðið gæti nýst við sérstakar kosningar, t.d. í hverjum byggðakjarna/fyrir hverfisráðskosningar:

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að nefnd fyrir hluta sveitarfélags sé kosin af íbúum viðkomandi hluta þess að uppfylltum öðrum skilyrðum 38. gr. sveitarstjórnarlaga

e) Breyta þarf 9. tl. A liðar 48. gr. um kjörstjórnir í kjölfar nýrra kosningalaga sem tóku gildi 1. janúar 2022. Yfirkjörstjórn er kosin þegar ný bæjarstjórn kemur saman, sbr. 17. gr. kosningalaga nr. 112/2021. Kjörstjórinn kýs sér aðeins formann, en ekki ritara, en skiptir með sér verkum að öðru leyti.

Þá er lagt til að kosin verða þrjár undirkjörstjórnir, ein fyrir hvern byggðakjarna utan Skutulsfjarðar (núverandi kjördeild nr. IV. Suðureyri, V Flateyri, og VI Þingeyri), auk þriggja á Skutulsfirði, auk þess sem heimilt er að kjósa hverfiskjörstjórn sem heyrir beint undir yfirkjörstjórn fyrir kjördeildir I, II og III en kosið er í þeim kjördeildum á Ísafirði (og eru fyrir Ísafjörð og Hnífsdal).

f) Lagt er til að bæta inn 9. tl. B. liðar 48. gr. um kosningu fulltrúa sveitarstjórnar í stjórn Náttúrustofu Vestfjarða, en þess er ekki getið í núverandi samþykkt. Samkvæmt samþykktum Náttúrustofunnar er kosinn fulltrúi í stjórn, og er kjörtímabilið það sama og sveitarstjórnar.

g) Lagt er til að nýtt ákvæði 62. gr. verði samþykkt, sem á sér fyrirmynd í nýrri fyrirmynd um samþykkt um stjórn, þ.e. um borgarafundi, íbúáþing og íbúakosningar:

Um samráð við íbúa, þ.m.t. borgarafundi, íbúáþing og íbúakosningar, gilda ákvæði X. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Síðari ákvæði færast því neðar sem þessu nemur, en einungis er um að ræða 63. gr. um almenna atkvæðagreiðslu að frumkvæði íbúa, og 64. gr. um gildistöku.