



## Minnisblað

Móttakandi: Bæjarráð Hafnarfjarðar

Dags.: 16. nóvember 2015

Málsnr.: 1508029SA

Málalykill: 313

Sendandi: Guðjón Bragason sviðsstjóri  
lögfræði- og velferðarsviðs  
Vigdís Ó. Häsler Sveinsdóttir lögfr.

### Efni Drög að nýrri reglugerð fyrir Hafnarfjarðarhöfn

:

Hinn 21. september sl., barst innanríkisráðuneytinu drög að nýrri reglugerð fyrir Hafnarfjarðarhöfn. Með reglugerðardrögum fylgdi jafnframt erindi Hafnarfjarðarbæjar þar sem farið var fram á staðfestingu reglugerðar. Innanríkisráðuneytið hefur nú yfirfarið drögin og gert athugasemdir við þau. Óskar ráðuneytið eftir viðbrögðum Hafnarfjarðarbæjar við þeim áður en drögin verða send Samgöngustofu og Vegagerðinni til umsagnar.

### Stutt umfjöllun um málsatvik

Í upphafi telur Samband íslenskra sveitarfélaga rétt að fara yfir málsatvik eins og þau horfa við lögfræðingum sambandsins sem komið hafa að ráðgjöf til sveitarfélagsins við skipulagsbreytingar bæjarins og gerð nýrrar reglugerðar.

Á fundi sínum hinn 4. mars sl., samþykkti bæjarstjórn Hafnarfjarðar að láta gera úttekt á stjórnsýslu, fjármálum og rekstri Hafnarfjarðarhafnar síðastliðin tíu ár. Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar bæjarfulltrúum og hafnarstjórn hinn 18. júní sl. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru að rekstrarkostnaður hafnar hefði aukist sem skýrist af færri skipakomum en á sama tíma hefði launakostnaður hækkað stöðugt. Úttektin leiddi í ljós að mörg tækifæri væru til umbóta í rekstri og stjórnsýslu hafnarinnar og fór sveitarfélagið í að vinna tillögur til umbóta. Hinn 28. júní sl., birti Capacent einnig úttekt á rekstri og stjórnskipulagi bæjarins auk þess sem bæjarstjóri tók saman skýrslu um greiningu á fjárhag Hafnarfjarðar. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum hefur Hafnarfjörður frest til loka ársins 2021 til að koma skuldaviðmiði sveitarfélagsins niður fyrir 150%. Það má því vera ljóst að bæjarstjórn, starfsmenn og íbúar Hafnarfjarðarkaupstaðar standa frammi fyrir vandasömu verkefni. Ákveðið var því að ráðast í breytingar á samþykktum bæjarins og gera umfangsmiklar skipulagsbreytingar á stjórnkerfi sveitarfélagsins, m.a. með það að markmiði að lækka launakostnað bæjarins. Þar sem ekki var gengið frá ráðningu bæjarlögmanns í Hafnarfirði fyrr en hinn 28. september sl., kom það í hlutverk lögfræðinga Sambands íslenskra sveitarfélaga að aðstoða sveitarfélagið. Á undanförunum mánuðum hafa átt sér stað fjölmargir fundir, bæði með fulltrúum bæjarstjórnar, hafnarstjórnar, forsetanefnd bæjarins, fulltrúum innanríkisráðuneytisins og lögfræðingum sambandsins, nú síðast hinn 22. okt. sl. Ráðuneytið hefur nú með tölvupósti dags. 10. nóv. sl., lokið yfirferð sinni á drögum að nýrri hafnarreglugerð fyrir Hafnarfjarðarhöfn og hefur óskað eftir viðbrögðum sveitarfélagsins við athugasemdum ráðuneytisins.

### Sjónarmið Hafnarfjarðarkaupstaðar við athugasemdum ráðuneytis

Við gerð draga að nýrri reglugerð fyrir Hafnarfjarðarhöfn var horft talsvert til hafnarreglugerða fyrir hafnir Fjarðarbyggðar, Hafnasamlag Norðurlands,

Vestmannaeyjahöfn, Dalvíkurhöfn og Fjallabyggðarhafnir. Samhliða því voru einnig skoðuð skipurit sveitarfélaga sem hafa hafnir innan svæða sinna, má hér helst nefna Vestmannaeyjabæ í því samhengi. Ljóst var strax að talsvert ósamræmi var á milli hafnalaga nr. 61/2003 og þeirra hafnarreglugerða sem innanríkisráðuneytið hafði staðfest og gefið út eftir gildistöku hinna nýju hafnalaga árið 2003.

Fyrirmyndin að ákvæði 4. gr. í drögum að nýrri hafnarreglugerð fyrir Hafnarfjarðarbæ, er sótt í hafnarreglugerð Fjarðarbyggðar frá árinu 2009. Það er álit undirritaðra að ráðningarferlið sem þar er mælt fyrir um, þ.e. að hafnarstjórn ráði hafnarstjóra að fenginni tillögu frá bæjarstjóra, sé innan marka laganna. Líta má á aðkomu bæjarstjóra að ráðningarferlinu sem hreina viðbót við ákvarðanatökufarli skv. hafnalögum, með það að markmiði að tryggja faglega ráðningu og að hæfasti umsækjandinn verði valinn til þess að gegna starfanum. Hafnarstjóri hafnarþjónustu heyrir undir bæjarstjóra varðandi sín mál sem starfsmaður en hafnarráð tekur eftir sem áður allar ákvarðanir um verkefni og stefnu hjá höfninni sem hafnarstjóra ber að fara eftir, á sama hátt og gildir um starfssamband annarra sviðsstjóra við þau ráð sem fara með þeirra málaflokka innan sveitarfélagsins.

### **Markmið umsagna frá Samgöngustofu og Vegagerðinni**

Undirrituð telja tilefni til að velta fyrir sér ákvæði 4. gr. hafnalaga og þörfina á því að afla umsagna Samgöngustofu og Vegagerðarinnar. Með hafnalögum frá 2003 var stefnt að því að koma öllum höfnum í ákveðið rekstrarform og gera sveitarfélögum skylt að setja hafnarreglugerð fyrir allar hafnir, þar sem tilgreind væru mörk hafnar, öryggi og stjórnun þeirra. Því má velta því fyrir sér hvort nokkurt tilefni sé til þess að afla umsagnar Vegagerðarinnar og Samgöngustofu þegar ekki er verið að setja nýja hafnarreglugerð heldur er eingöngu um að ræða breytingar er tengjast stjórnkerfi og skipuriti sveitarfélagsins en ekki breytingar sem fela í sér takmörkun á hafnarsvæði, öryggi á hafnarsvæði eða kosningu og valdsvið hafnarstjórnar og kalli þar með á umsögn fyrrnefndar stofnana.

### **Ósamræmi við afgreiðslu hafnarreglugerða – Sjálfstjórn sveitarfélaga**

Eins og fram hefur komið gætir ákveðins misræmis ýmissa hafnarreglugerða við hafnalögin og var í ráðgjöf sambandsins tekið mið af þeirri stjórnsýsluframkvæmd sem birtist í hafnarreglugerðum sem ráðuneytið hefur staðfest. Sú framkvæmd er í ágætu samræmi við meginreglur um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga samkvæmt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem öðladist gildi gagnvart Íslandi 1. júlí 1991. Sú breyting á stjórnsýsluframkvæmd sem nú kemur fram í athugasemdum ráðuneytisins kemur því eins og þrúma úr heidskíru lofti. Á áðurnefndum fundi 22. október sl. var rætt við ráðuneytið um mögulegar lagabreytingar en engin skýr viðbrögð fengust af hálfu ráðuneytisins hvað það varðar.

Innanríkisráðuneytið fer ekki aðeins með hafnamál heldur einnig málefni sveitarfélaga. Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var skotið styrkari stöðum en áður undir sjálfstjórn sveitarfélaga með vísun í fyrrnefndan Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 4. tl. 3. gr. laganna, en þar segir: „[...]afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.” En í ákvæði 1. mgr. 6. gr. Evrópusáttmálans kemur fram að sveitarstjórnir verði að geta ákveðið eigið stjórnkerfi til þess að aðlagja það staðbundnum þörfum og tryggja þar með árangursríka stjórnun sveitarfélagsins. Íslenska ríkið hefur með fullgildingu sáttmálans skuldbundið sig til þess að fylgja fyrirmælum hans. Þá segir jafnframt í ákvæði 9. gr. sveitarstjórnarlaganna að sveitarstjórnir skuli gera

sambýkkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélags, sem mælir ekki aðeins fyrir um rétt sveitarfélaganna til þess að móta eigið stjórnkerfi heldur einnig um skyldu þeirra til þess.

Athugasemdir ráðuneytisins við drög að hafnarreglugerðinni byggjast á hreinni orðalagstúlkun á ákvæði hafnalaga. Sú breytta stjórnarsýslufrákvæmd sem af þeirri túlkun leiðir mun hafa áhrif á stjórnarsýslu allmargra sveitarfélaga þar sem næsta skref í málinu, ef lögum verður ekki breytt, verður líklega að ráðuneytið sendi leiðbeiningar til þeirra sveitarfélaga sem málið varðar, þar sem þeim verði veittur frestur til þess að breyta gildandi hafnarreglugerðum, sem ráðuneytið hefur staðfest á undanförunum árum. Verður þetta að teljast umtalsverð íhlutun í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaganna. Sveitarstjórnarlögin, á grundvelli 78. gr. stj. skr., svo sem henni var breytt með stj. skl. 97/1995, sbr. 16. gr., veita sveitarfélögunum mikið svigrúm um það hvernig þau byggja upp sitt innra stjórnkerfi og verður að líta svo á að frelsi sveitarfélaganna til ákvörðunar um eigið stjórnkerfi er veigamikill þáttur í sjálfstjórn sveitarfélaganna.

### **Viðbrögð við ábendingum ráðuneytisins**

Líkt og að framan hefur verið greint, þá lúta athugasemdir ráðuneytisins annars vegar að tillögu bæjarstjóra til hafnarstjórnar um það hver skuli ráðinn í starf hafnarstjóra og hins vegar gera drögin ráð fyrir því að hafnarstjóri heyri undir bæjarstjóra en ekki hafnarstjórn skv. hafnalögum eins og ráðuneytið vill gera ráð fyrir. Vel væri hægt að sjá fyrir sér að mál þetta leystist farsælega með því að tillaga bæjarstjóra til hafnarstjórnar í frákvæmd, yrði einungis ráðgefandi. Hafnarstjórn þyrfti alltaf að fara að lögum og ráða þann hæfasta til starfans.

Reglugerðir, sem stjórnarsýslufyrirmæli sveitarfélags, þurfa að endurspeгла hið raunverulega stjórnarsýsluumhverfi sem þær fjalla um. Reglugerð fyrir Hafnarfjarðarhöfn þarf því að endurspeгла hið raunverulega skipurit bæjarins, þar sem, líkt og í skipuriti Vestmannaeyja, tilgreint er hver sé raunverulegur yfirmaður og frákvæmdastjóri bæjarins.

GB/VÓHS