



Dagsetning 21. nóvember 2024
Málsnúmer IRN24010042

Álit innviðaráðuneytisins vegna stjórnssýslu Langanesbyggðar, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

í máli nr. IRN24010042.

I. Málsatvik

Innviðaráðuneytinu barst kvörtun frá fulltrúum L-lista sveitarstjórnar Langanesbyggðar (hér eftir vísað til sem málshefjendur) þann 5. janúar sl. vegna meintrar ólögmatrar stjórnssýslu sveitarfélagsins. Í kvörtuninni er rakið að á sveitarstjórnarfundum sem fram fór 14. desember 2023, hafi nýr varamaður verið skipaður í kjörstjórn sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarfulltrúi hafi þá óskað eftir að bóka í fundargerð þakkir til fráfarandi varamanns. Snýr kvörtunin að því að oddviti hafi neitað sveitarstjórnarfulltrúanum að bóka athugasemdir í fundargerð og telja málshefjendur að ákvörðun oddvita hafi ekki verið í samræmi við lög, venjur eða samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Ráðuneytið óskaði eftir skýringum sveitarfélagsins um framkomna kvörtun á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga. Í bréfi sveitarfélagsins kemur fram að oddviti hafi talið bókunina ekki vera samræmi við ákvæði 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. að bókunin hafi ekki varðað það mál sem til ákvörðunar var í sveitarstjórn. Í því tilfalli sem hér um ræðir hafi viðkomandi starfað í þrjú mánuði í kjörstjórn fyrir Langanesbyggð. Í bréfinu sagði jafnframt: „Það er mat sveitarfélagsins, þ.e. telji ráðuneytið að fundir sveitarstjórna séu rétti vettvangurinn fyrir almennar kveðjur sveitarstjórnarfulltrúa, að þá verði að hlutast til um og veita sveitarstjórnnum almennar leiðbeiningar um hvernig málsmeðferð skuli háttað í slíkum tilvikum.“ Er þá meðal annars vísað til þess hvort og hvernig slíkar tillögur skuli settar á dagskrá, þ.e. sem hluti af ákvörðun í öðru máli eða sem sjálfstætt mál, undirbúningur þeirra og kynningu fyrir fundi, hvort rétt sé að greiða sjálfstætt atkvæði um kveðjurnar og jafnframt hvort þær skuli sendar út frá sveitarstjórn einungis ef meirihluti sveitarstjórnar standi að baki þeim að lokinni atkvæðagreiðslu. Fyrir liggur að gildandi sveitarstjórnarlög veita afar takmarkaðar leiðbeiningar í þessu efni.”

Jafnframt sagði í svari sveitarfélagsins: “Í þessu samhengi er einnig rétt að vísa til þess að, án þess að það tengist þeirri kvörtun sem um ræðir, að sveitarstjórnarfulltrúar eiga þess jafna kost að koma á framfæri kveðjum sínum við samborgara, og aðra, með margvíslegum hætti á tímum nútíma tækni og margháttðra venja sem hafa þróast á löngum tíma. Það er því alls ekki svo að með því að viðhalda þeirri framkvæmd við stjórn sveitarstjórnarfunda, sem hefur tíðkast um langt skeið í samræmi við lög og reglur, að bókanir sveitarstjórnarfulltrúa skuli fyrst og fremst geyma stuttar athugasemdir um það mál sem til ákvörðunar sé hverju sinni, sé verið að svipta sveitarstjórnarfulltrúa tjáningarfrelsi þó einstaka kveðjur fái ekki komist að í tengslum við afgreiðslu mála.”

Telur ráðuneytið að málið sé nægilega upplýst og mun ráðuneytið taka afstöðu álitafna málsins á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

II. Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnssýslu sveitarfélaga

Almennu eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur m.a. fram í 1. mgr. 109. gr. laganna að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnssýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum.

Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálft hvort tilefni er til að taka stjórnslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnslu sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, þ.e. hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Að mati ráðuneytisins eru ýmis atriði í þessu máli með þeim hætti að tilefni er til að fjalla formlega um þau á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Horfir ráðuneytið m.a. til þeirra sjónarmiða að þeir sem bera fram kvörtun til ráðuneytisins eru kjörnir fulltrúar sveitarfélagsins og að vísbendingar eru um að stjórnslu sveitarfélagsins samrýmist ekki lögum.

III. Álit innviðaráðuneytisins

Í máli þessu er deilt um hvort að oddvita sveitarfélagsins hafi verið heimilt við fundarstjórn sína skv. 19. gr. sveitarstjórnarlaga að neita sveitarstjórnarfulltrúa um tiltekna bókun í fundargerð á fundi sveitarstjórnar. Að mati ráðuneytisins snýr lagalegt álitaefni þessa máls að túlkun 26. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar segir:

Sveitarstjórnarmenn hafa málfrelsi á fundum sveitarstjórnar eftir því sem nánar er ákveðið í fundarsköpum. Þeir hafa tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar.

Þeir sem hafa rétt til að taka þátt í umræðum í sveitarstjórn eiga rétt á að fá bókaðar í fundargerð stuttar athugasemdir um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu eru.

Vilji sveitarstjórnarmaður ekki una úrskurði oddvita um stjórn fundar og fundarsköp getur hann skotið úrskurðinum til sveitarstjórnar sem sker úr án umræðna.

Í framangreindum ákvæðum er fjallað um málfrelsis- og bókunarrétt sveitarstjórnarfulltrúa á fundum sveitarstjórnar. Í reglunum felst að sveitarstjórnarfulltrúar, sem hafa rétt til að taka þátt í umræðum í sveitarstjórn, eiga jafnframt rétt að fá bókað í fundargerð athugasemdir um afstöðu þeirra til mála sem eru til umræðu. Þau skilyrði sem ákvæðið setur fyrir bókun sveitarstjórnarfulltrúa í fundargerð eru:

- a. um sé að ræða stutta athugasemd og,
- b. um sé að ræða afstöðu sveitarstjórnarfulltrúa til þeirra mála sem til umræðu eru.

Fyrir liggur að sú athugasemd sem oddviti neitaði að færa í fundargerð var ein setning og telur ráðuneytið því ljóst að athugasemdin uppfyllti fyrri skilyrðið, þ.e. að um var að ræða stutta athugasemd. Þarf því fyrst og fremst að leggja mat á hvort að athugasemdin uppfyllti síðara skilyrðið og hafi í raun falið í sér afstöðu sveitarstjórnarfulltrúans til málsins sem var til umræðu.

Við túlkun á 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga telur ráðuneytið að horfa verði til skýringar ákvæðisins í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnalögum nr. 138/2011. Þar kemur m.a. fram að: „[...] samkvæmt 2. mgr. eiga þeir sem rétt eiga til þátttöku í umræðum á sveitarstjórnarfundum einnig rétt á að fá bókaðar stuttar athugasemdir í fundargerð um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu eru. Það heyrir undir fundarstjórn oddvita að skera úr um hvort bókun sé í reynd stutt og lúti að því máli sem til umræðu er. Mikilvægt er hins vegar að fundarstjórn sé þannig hagað að rétturinn sé virtur.“

Af þessu má ráða, að mati ráðuneytisins, að oddviti hefur svigrúm til að leggja mat á bókanir sveitarstjórnarfulltrúa að ákveðnu marki og er honum því almennt heimilt að neita sveitarstjórnarfulltrúa tiltekna bókun í fundargerð ef hann telur þau skilyrði sem fram koma í 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga ekki uppfyllt. Þegar lagt er mat á svigrúm oddvita verður þó að horfa til þess að mati ráðuneytisins að 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga snýr að tjáningarfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa og rétti þeirri til að láta í ljós afstöðu sína til mála. Eru þær hömlur sem settar eru á tjáningarfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa skv. ákvæðinu því fyrst og fremst til að auka skilvirkni sveitarstjórnarfunda og til að tryggja að sveitarstjórnarfundir gangi hnökralaust fyrir sig.

Ráðuneytið bendir á að tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa er afar ríkt. Við túlkun ákvæða stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu sem fjalla um tjáningarfrelsið, hefur það almennt verið lagt til grundvallar að tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa sé sérstaklega mikilvægur þáttur hins lýðræðislega stjórnarfars. Þarf því almennt mikið að koma til svo að þessi réttur kjörinna fulltrúa sé takmarkaður.

Að mati ráðuneytisins fela framangreind sjónarmið í sér að túlka beri takmarkanir á rétti sveitarstjórnarfulltrúa, til að bóka stutta athugasemd um afstöðu sína til máls sem er til umræðu, með þröngum hætti. Kemur það því eingöngu til greina að mati ráðuneytisins, að oddvita sé heimilt að neita sveitarstjórnarfulltrúa að bóka athugasemd ef það er bersýnilegt og hafið yfir allan vafa að athugasemdin er ekki stutt eða í engu samræmi við málið sem er til umræðu. Þó telur ráðuneytið rétt að nefna að önnur sjónarmið kunna að eiga við ef um er að ræða mikinn fjölda athugasemda sem eru í litlum tengslum við þau mál sem eru til umræðu og hætta er á að fundur gangi ekki lengur hnökralaust fyrir sig.

Í því máli sem hér um ræðir snéri athugasemd sveitarstjórnarfulltrúans að afstöðu hans til fyrrum varamanns í kjörstjórn sveitarfélagsins en undir dagskrárliðnum var verið að skipa nýjan varamann í kjörstjórn sveitarfélagsins. Að mati ráðuneytisins var því ekki bersýnilegt eða hafið yfir allan vafa að athugasemdin sem óskað var eftir að yrði bókuð, væri í engu samræmi við málið sem var til umræðu. Telur ráðuneytið því að úrskurður oddvita um að neita málshefjanda að bóka umrædda athugasemd hafi ekki verið í samræmi við 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá bendir ráðuneytið á að sveitarstjórnarfulltrúa ber, vilji hann ekki una úrskurði oddvita, að skjóta úrskurðinum til sveitarstjórnar, sbr. 3. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga. Af gögnum málsins verður ráðið að sveitarstjórnarfulltrúinn hafi gert athugasemd við úrskurð oddvita en þrátt fyrir það hafi málið ekki sett í þann farveg að sveitarstjórn skæri úr um úrskurðinn, sbr. 3. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga. Var afgreiðsla málsins því að þessu leyti ekki í samræmi við ákvæðið.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða ráðuneytisins að afgreiðsla oddvita og sveitarstjórnar hafi ekki verið í samræmi við sveitarstjórnarlög. Samkvæmt 114. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið fellt úr gildi ógildanlegar ákvarðanir sveitarfélags í heild eða hluta en ráðuneytið getur ekki tekið nýja ákvörðun fyrir hönd sveitarfélagsins. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 kemur fram að um „ógildingu“ ákvarðana sveitarfélaga og um það hvenær ákvarðanir eru „ógildanlegar“ gilda almennar óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar, sem fyrst og fremst hafa hér á landi mótast fyrir tilstuðlan dómstóla. Ráðuneytinu ber þannig að leggja til þann sama mælikvarða við mat á því hvort ákvörðun er „ógildanleg“ og dómstóll mundi gera ef sambærilegt mál væri þar til meðferðar.

Í þessu fellst að almennar óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar gilda um ógildingu ákvarðana sveitarfélaga en þær fela í sér að ef ákvörðun er haldin annmarka að lögum sem getur talist vera verulegur er ákvörðunin ógildanleg enda mæli veigamikil rök ekki gegn því að ógilda ákvörðunina. Að mati ráðuneytisins ber að líta svo á að þær reglur sem gilda um bókunarrétt sveitarstjórnarfulltrúa séu þess eðlis að þær teljast vera hluti af málsmeðferð þess máls sem er til umræðu. Kemur því ekki til greina að leggja mat á hvort að úrskurður oddvita um bókunarrétt sveitarstjórnarfulltrúa sé ógildanlegur, heldur hvort að annmarkinn á úrskurði oddvita leiði til þess að ákvörðun sveitarstjórnar í því máli sem er til umfjöllunar, sé ógildanleg.

Telur ráðuneytið að beita þurfi sérstökum mælikvarða þegar lagt er mat á hvort annmarki á bókunarrétti sveitarstjórnarfulltrúa leiði til þess að ákvörðun sveitarstjórnar sé ógildanleg. Í því felst að slíkur annmarki leiði eingöngu til þess að ákvörðun sveitarstjórnar sé ógildanleg ef annmarkinn leiðir til rangrar niðurstöðu í máli. Í hinu umrædda máli sem var til umfjöllunar var verið að kjósa nýjan nefndarmann í kjörstjórn sveitarfélagsins. Beindist bókun sveitarstjórnarfulltrúans ekki að hinum nýja nefndarmanni heldur að fyrri nefndarmanni og laut því ekki að efnislegum þætti málsins. Að mati ráðuneytisins leiddi því sá annmarki sem var á meðferð málsins sem hér hefur verið rakinn, á engan hátt til þess að um ranga niðurstöðu hafi verið ræða í málinu. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til ógilda ákvörðun sveitarfélagsins í málinu á grundvelli 114. gr. sveitarstjórnarlaga.

IV. Samandregin niðurstaða

Það er niðurstaða ráðuneytisins að úrskurður oddvita sveitarfélagsins Langanesbyggðar, um að neita kjörnum fulltrúa um stutta bókun við dagskrárlið 13 á fundi sveitarstjórnar þann 14. desember 2023, hafi ekki verið í samræmi við sveitarstjórnarlög. Ráðuneytið telur hins vegar ekki að ástæða sé til að fella úr gildi úrskurð oddvita og er málinu lokið að hálfu ráðuneytisins.

Er sveitarfélaginu bent á að kynna sér þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu.

F.h. ráðherra

Aðalsteinn Eyþór Þorsteinsson

Björn I. Óskarsson