



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Matthías Lýðsson, matthias@strandabyggd.is
Hlíf Hrólfsdóttir, hlif@strandabyggd.is

Reykjavík 28. nóvember 2022

2209006SA AGB
Málalykill: 01.00

Efni: **Álit siðanefndar um meint brot á siðareglum Strandabyggðar**

Siðanefnd barst erindi frá Hlíf Hrólfsdóttur og Matthíasi Sævari Lýðssyni, dags. 14. júlí 2022:

A-listi almennra borgara í Strandabyggð óskar eftir álit á hvort siðareglur hafi verið brotnar í umfjöllun og atkvæðagreiðslu meirihluta sveitarstjórnar um áfrýjun til Landsréttar á máli Þorgeirs Pálssonar fyrrverandi sveitarstjóra Strandabyggðar og núverandi oddvita gegn sveitarfélaginu E-136/2021.

Álit siðanefndar er eftirfarandi.

Forsendur og málsmeðferð

Í 29. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir: „Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Ráðuneytið getur borið tillögur sveitarstjórna um siðareglur undir nefndina áður en það tekur þær til staðfestingar.“

Í erindisbréfi eru helstu verkefni siðanefndar orðuð þannig:

- „1. Að veita ráð um efni og framsetningu siðareglna og endurskoðun þeirra.
2. Að gefa út almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga um túlkun siðareglna eftir því sem tilefni eru til.
3. Að fjalla almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg. Nefndin hefur ekki úrskurðarvald um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki heldur beinist umfjöllun hennar að því hvernig hægt sé að færa mál til betra horfs í framtíðinni.
4. Að veita sambandinu og stjórn þess aðstoð þegar þörf er á sérþekkingu sem nefndarmenn búa yfir, m.a. vegna námskeiða- og ráðstefnuhalds.“

Í starfi sínu styðst nefndin við málsmeðferðarreglur sem staðfestar voru af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga 28. október 2016. Í samræmi við framangreindar reglur annaðist formaður nefndarinnar upphafsathugun á því hvort skilyrði

málsmeðferðar væru uppfyllt. Niðurstaða upphafsathugunar var sú að erindið falli undir ofangreind verkefni siðanefndar og þá einkum þriðja verkefnið. Málið var því tekið fyrir á fundi nefndarinnar 5. september 2022. Í kjölfarið voru málsaðilar upplýstir um að málið hafi verið tekið til meðferðar og boðið að senda inn athugasemdir eða frekari upplýsingar. Þann 17. september barst svar til siðanefndar frá Sigríði G. Jónsdóttur, Jóni Sigmundssyni og Guðfinnu Sævarsdóttur, fulltrúum T-lista í sveitarstjórn Strandabyggðar. Siðanefndin tók málið aftur fyrir á fundi 4. október 2022 og hafði þá einnig kynnt sér dóm Héraðsdóms Vestfjarða í máli E-136/2021 frá 7. apríl 2022. Niðurstaða nefndarinnar var mótuð á þeim fundi og álit síðan samþykkt rafrænt með tölvupósti. Vegna anna varð töf á endanlegum frágangi og er beðist velvirðingar á því.

Málsatvik

Í erindi A-lista til siðanefndar frá 14. júlí 2022 kemur fram að þann 20. apríl 2021 hafi Þorgeiri Pálssyni verið sagt upp sem sveitarstjóra með samhljóða ákvörðun sveitarstjórnar. Í kjölfar þess hafi Þorgeir höfðað mál fyrir Héraðsdómi Vestfjarða 6. október 2021 og krafist biðlauna og miskabóta vegna uppsagnarinnar. Dómur féll 7. apríl 2022 og var sveitarfélagið Strandabyggð þar sýknað af kröfu Þorgeirs um greiðslu biðlauna, en engu að síður dæmt til að greiða honum 500.000 krónur í miskabætur. Ennfremur var úrskurðað að hvor aðili skuli bera sinn kostnað af málinu.

Sveitarstjórn Strandabyggðar ákvað 10. maí 2022 að sækja um áfrýjunarleyfi til Landsréttar og samþykkti jafnframt eftirfarandi ályktun:

Sveitarstjórn telur, að fenginni ráðgjöf, að dómafordæmi úr Hæstarétti sýni að dómur Héraðsdóms um miskabætur sé rangur. Óeðlilegt sé að dæma miskabætur þegar uppsögnin sjálf sé lögleg og enginn vafi leiki á því að svo sé í þessu tilviki. Uppsögnin var í fullu samræmi við ráðningarsamning og þær aðferðir sem tíðkast í sambærilegum tilvikum. Eins telur sveitarstjórn eðlilegt að verja hagsmuni sveitarfélagsins gagnvart því að þurfa að greiða málskostnað, þegar um sé að ræða tilhæfulausar málssóknir. Mikilvægt sé að fá úr þessu skorið vegna fordæmisgildis dómsins.

Sveitarstjórnarkosningar fóru fram 14. maí 2022 og í þeim fékk T-listi, með Þorgeir Pálsson sem oddvita, 3 fulltrúa kjörna í 5-manna sveitarstjórn en A-listi almennra borgara 2. Enginn úr gömlu sveitarstjórninni situr í þeirri nýju. Eftir kosningar barst áfrýjunarleyfi Landsréttar en nýja sveitarstjórnin ákvað þá, á fundi 14. júní 2022, að staðfesta ekki áfrýjunina heldur una dómi Héraðsdóms. Ákvörðunin var tekin með 3 atkvæðum T-lista gegn 2 atkvæðum A-lista.

Í fundargerð sveitarstjórnar 14. júní kemur fram að lögð hafi verið fram gögn frá lögmanni sveitarfélagsins þess efnis að Landsréttur hafi fallist á áfrýjunarbeiðnina

Þar sem úrslit málsins hafi verulegt almennt gildi auk þess sem ekki væri útilokað að dómi héraðsdóms kunni að verða breytt. A-listi lagði til að áfrýjunin yrði staðfest vegna þess að málið sé fordæmisgefandi og mikilvægt fyrir báða aðila að fá úr því skorið á æðra dómstigi. T-listi lét á hinn bóginn bóka að frá því sótt var um áfrýjunarleyfið hafi orðið sú breyting að fyrrverandi sveitarstjóri sé nú oddviti nýrrar sveitarstjórnar og það sé „afar óeðlilegt að sveitarfélagið standi í kostnaðarsömum málaferlum við kjörna fulltrúa sína.“ Í bókun T-lista segir einnig að fjárhagslegir hagsmunir sem undir eru í málinu séu óverulegir og réttlæti ekki einir sér áfrýjun. Kostnaður sveitarfélagsins af frekari málaferlum gæti jafnvel orðið hærri en dæmd krafa í málinu. Loks er í bókun T-lista vísað til mikilvægis þess að ákvörðunin stuðli að sátt og einingu í sveitarfélaginu.

Í fundargerð fundarins 14. júní kemur einnig fram að fulltrúar A-lista létu bóka að þau telji „að afstaða meirihlutans fari í bága við siðareglur fyrir kjörna fulltrúa í Strandabyggð, þ.e. 2. og 5. grein“ og áskildu þau sér því „rétt til að leita álits nefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga samkvæmt 4. m.g.r 29. gr. sveitarstjórnarlaga 138/2011.“

Ákvæðin í siðareglum sem fulltrúar A-lista vísuðu til í bókun sinni eru svohljóðandi:

2.gr. Gæsla almannahagsmuna.

Kjörnir fulltrúar skulu í störfum sínum fylgja lögum sem og reglum og samþykktum Strandabyggðar. Þeim ber að gæta að almannahagsmuna í störfum sínum og hagsmuna sveitarfélagsins og hafa í heiðri grundvallaratriði góðrar stjórnarsýslu.

5. gr. Misbeiting valds.

Kjörnir fulltrúar skulu ætíð vera málefnalegir við ákvörðunartöku og byggja þær á lögum og sjónarmiðum. Þeir skulu gæta þess að fara ekki út fyrir umboð sitt og virða verkaskiptingu í stjórnkerfi Strandabyggðar.

Kjörnir fulltrúar mega ekki nota réttindi eða aðstöðu sem fylgja embætti þeirra í þágu einkahagsmuna sinna eða annarra í því skyni að geta notið beint eða óbeint persónulegra hagsbóta af því. Einnig skulu þeir gæta þess að nýta sér ekki óopinberar upplýsingar til persónulegra hagsbóta eða að hjálpa öðrum til að gera það.

Í erindi sínu til siðanefndar 14. júlí 2022 segjast fulltrúar A-lista telja að „niðurfelling málsins hafi ekki orðið til þess að stuðla að sátt og einingu í sveitarfélaginu“ og að með ákvörðun sinni hafi meirihlutinn tekið hagsmuni oddvítans, Þorgeirs Pálssonar, fram yfir almannahagsmuni og þannig brotið gegn 2. grein. Þau segjast ennfremur telja að með ákvörðuninni hafi fulltrúar meirihlutans „notað aðstöðu sem fylgja embætti þeirra í þágu einkahagsmuna annarra, þ.e. oddvita Þorgeirs Pálssonar,“ sem stangist á við 5. grein.

Í bréfi T-lista til siðanefndar dags 17. september 2022 er því svarað til að sveitarfélagið hafi í héraði verið alfarið sýknað af kröfu Þorgeirs um greiðslu biðlauna. Fulltrúar T-lista hafni því alfarið að með ákvörðun sinni 14. júní um að falla frá áfrýjun hafi þau tekið hagsmuni oddvita fram yfir almannahagsmuni eða notað

aðstöðu sína sem fulltrúar í sveitarstjórn í þágu einkahagsmuna hans. Ákvörðunin hafi þvert á móti verið tekin að vandlega athuguðu máli með aðstoð lögmanns sveitarfélagsins. Í máli hans hafi komið fram að málsmeðferðartími fyrir Landsrétti væri rúmt ár, ekki væri hægt að fullyrða neitt um niðurstöðu Landsréttar og að burtséð frá henni væri líklegt að hvor aðili um sig yrði látinn bera sinn kostnað, sem gæti numið um 800 þúsund krónum. Í ljósi þessara upplýsinga hafi fulltrúar meirihlutans tekið ákvörðun með hagsmunum sveitarfélagsins að leiðarljósi: Kostnaður vegna áfrýjunar yrði líklega hærrí en miskabæturnar sem felldar yrðu niður ef dómur félli sveitarfélaginu í hag og hagsmunirnir sem um væri deilt væru ekki það veigamiklir að verjandi væri að leggja út í mikinn kostnað af þeim sökum. Fulltrúarnir hafi einnig leitað álits hjá baklandi listans, sem hafi verið á þá leið að mikilvægt sé að gæta aðhalds í rekstri. Loks er í bréfi fulltrúa T-lista vísað til þess að í kosningabaráttunni hafi komið fram að næði T-listinn meirihluta yrði Þorgeir Pálsson launaður oddviti/sveitarstjóri. Niðurstaða kosninganna hafi þannig sýnt skýra afstöðu kjósenda til áframhaldandi starfa hans og því óeðlilegt að halda áfram málaferlum gegn aðila sem fengið hafði brautargengi kjósenda til forystu í sveitarfélaginu. Fulltrúar T-lista hafi í ljósi alls ofangreinds metið stöðuna þannig að ákvörðun um að falla frá áfrýjun væri til þess fallin að „stuðla að sátt og einingu í sveitarstjórn og í sveitarfélaginu og horfa til framtíðar fremur en að dvelja við ágreining fortíðar. Slíkt væri ómetanlegt og erfitt að meta til fjár.“ Ákvörðunin hafi gætt að almannahagsmunum, hagsmunum sveitarfélagsins, góðri stjórnsýslu þar sem leitað var víðtækra upplýsinga, verið málefnaleg og byggt á lögmætum sjónarmiðum og á engan hátt verið tekin í þágu einkahagsmuna.

Álit

Í máli þessu vegast á mismunandi sjónarhorn sem styðja má rökum en af því má draga þann almenna lærdóm að þó að ákvörðun sveitarstjórnar megi réttlæta að nokkru leyti þá sé mikilvægt að huga vandlega að því hvar hagsmunir almennings og sjónarmið góðrar stjórnsýslu liggja í víðara samhengi og til lengri tíma litið.

Að mati siðanefndar mátti styðja tvennum rökum þá ákvörðun sveitarstjórnar 14. júní 2022 að falla frá áfrýjun til Landsréttar. Í fyrsta lagi voru fjárhagslegir hagsmunir sveitarfélagsins af ákvörðuninni á þann veg, samkvæmt mati lögmanns sveitarfélagsins, að líklega hefði áfrýjun falið í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélagið hver sem niðurstaða Landsréttar hefði orðið. Sá þáttur almannahagsmuna sem snýr að meðferð opinbers fjár mælti því ekki með áfrýjun þó svo hann hafi heldur ekki mælt sterktlega gegn henni þar sem ekki var um verulegar upphæðir að ræða. Í öðru lagi hafði T-listinn fengið meirihluta í kosningunum 14. maí eftir að komið hafði fram í kosningabaráttunni að næði listinn meirihluta yrði stefnandi málsins launaður oddviti/sveitarstjóri. Þessa málavexti mat nýi meirihlutinn svo að með því að falla frá áfrýjun myndi hún „stuðla að sátt og einingu í sveitarfélaginu og horfa til framtíðar fremur en að dvelja við ágreining fortíðar“. Áfrýjun hefði þýtt málaferli gegn sveitarstjóra, sem var oddviti meirihluta með ferskt umboð kjósenda. Báðar þessar röksemdir byggjast á mati meirihlutans á almannahagsmunum í kjölfar

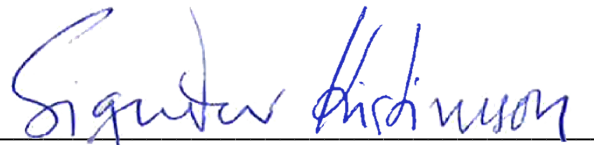
kosninganna og því er örðugt að taka undir það sjónarmið að með ákvörðun sinni hafi hann tekið einkahagsmuni fram yfir almannahagsmuni.

Að því sögðu er það engu að síður mat siðanefndar að nýi meirihlutinn hefði getað stutt gagnstæða ákvörðun veigamiklum rökum um að hafa í heiðri grundvallaratriði góðrar stjórnsýslu, eins og tiltekið er í 2. gr. siðareglna sveitarfélagsins, með því að leiða málið til lykta á lögformlegan hátt eins og búið var að leggja drög að og ávinna sér þannig aukið traust íbúa á að pólitísk stjórnun sveitarfélagsins sé fagleg og málefnaleg. Í því sambandi hefur siðanefnd sérstaklega í huga að í fundargerð sveitarstjórnar frá 14. júní 2022 kemur fram að Landsréttur hafi fallist á áfrýjunarbeiðnina „þar sem úrslit málsins [hafa] verulegt almennt gildi auk þess að ekki er útilokað samkvæmt fyrirliggjandi gögnum að dómi héraðsdóms kunni að vera breytt sem einhverju nemi.“ Af þessu má ráða að það hafi legið fyrir skýrar vísbendingar um að það hefði verið í þágu góðrar stjórnsýslu að klára málið þannig að niðurstaða fengist. Til framtíðar litið væri slík framvinda líklegri til sáttar þannig að óuppgerð mál úr fortíðinni setji ekki skugga á störf sveitarstjórnar. Að mati siðanefndar hefði áfrýjun þannig verið í þágu góðrar stjórnsýslu og sáttar í samfélaginu til lengri tíma litið.

Mál þetta sýnir að það er ekki alltaf augljóst eða einhlítt hvernig best er að „hafa í heiðri grundvallaratriði góðrar stjórnsýslu“ eins og kveðið er á um í 2. grein siðareglanna. Enda þótt meirihlutinn hafi uppfyllt þetta ákvæði að vissu marki með því að byggja ákvörðun sína á traustum upplýsingum og málefnalegum sjónarmiðum, þá er það mat siðanefndar að gagnstæð ákvörðun hefði uppfyllt það enn betur með því að fá endanlega lögformlega niðurstöðu og forðast þá mögulegu ásýnd að sjónarmið þrengri hagsmuna hafi ráðið för.

Virðingarfyllst,

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Sigurður Kristinsson

formaður siðanefndar

Afrit:

Sigríður G. Jónsdóttir, sigridur@strandabyggd.is

Jón Sigmundsson, jon@strandabyggd.is

Guðfinna Sævarsdóttir, finnasae@gmail.com