



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

í máli nr. IRN22010985

I. Málsvik

Innviðaráðuneytinu hafa borist nokkur erindi frá fyrrum kjörnum fulltrúum sveitarstjórnar Strandabyggðar og einnig frá minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar, er varða meinta ólögmeta stjórnarsýslu sveitarfélagsins. Í erindi minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar frá 30. ágúst 2022, var óskað eftir úrskurði ráðuneytisins um framkvæmd sveitarstjórnarfunda sem fóru fram 23. júní 2022 og 9. ágúst 2022. Nánar tiltekið var kvartað yfir ákvörðun oddvita sveitarstjórnar um að hafna því að taka mál á dagskrá sveitarstjórnarfundar.

Ráðuneytinu hefur jafnframt borist erindi frá fyrrum kjörnum fulltrúum sveitarstjórnar Strandabyggðar, dags. 30. ágúst 2022. Í erindinu var kvartað undan því að sveitarfélagið hafi ekki svarað bréfi þeirra, dags. 30. maí 2022. Auk þess var óskað eftir að ráðuneytið tæki til skoðunar ótilgreind eldri mál í stjórnarsýslu sveitarfélagsins.

Ráðuneytinu barst annað erindi frá núverandi minnihluta sveitarfélagsins þann 6. mars sl., vegna framkvæmdar sveitarstjórnarfundar þann 14. febrúar 2023. Í erindinu var m.a. kvartað undan ákvörðun oddvita sveitarstjórnar um að neita kjörnum sveitarstjórnarmanni að leggja fram tillögu um mál sem var á dagskrá fundarins. Þá barst ráðuneytinu erindi minnihluta sveitarstjórnar þann 13. júní sl. þar sem fyrri erindi voru ítrekuð og kvartað var undan framkvæmd fleiri sveitarstjórnarfunda á grundvelli sömu ástæðna.

Í ljósi þess að framangreind erindi eiga rætur að rekja til sömu eða sambærilegra atvika telur ráðuneytið rétt að taka þau til skoðunar í einu máli.

II. Nánar um atvik málsins og málsmeðferð ráðuneytisins

1. Erindi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa Strandabyggðar

Í erindi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa Strandabyggðar til ráðuneytisins var rakið að þau hafi sent bréf til sveitarfélagsins, dags. 30. maí 2022, þar sem óskað var eftir tilteknum upplýsingum frá sveitarstjórn Strandabyggðar. Aðdraganda málsins megi rekja til þess að fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar hafi núverandi oddviti sveitarfélagsins haldið því fram opinberlega að þáverandi sveitarstjórn hafi tekið ákvarðanir sem stangist á við sveitarstjórnarlög og siðareglur Strandabyggðar. Í því samhengi hafi verið nefndar styrkúthlutanir til safna og fyrirtækja sem

tengjast kjörnum fulltrúum og að eignir sveitarfélagsins hafi verið gefnar aðilum tengdum kjörnum fulltrúum.

Rakið var í erindinu að fyrrum sveitarstjórnarfulltrúarnir hafi sent sveitarfélaginu bréf, dags. 31. maí 2022, þar sem farið var fram á að fá yfirlit og ítarlegar skýringar á því í hvaða tilvikum umræddir fulltrúar hafi tekið ákvarðanir sem ekki hafi staðist lög. Fram kemur að sveitarfélagið hafi ekki svarað bréfinu en í fundargerð sveitarstjórnar megi þó sjá að efni bréfsins hafi verið tekið fyrir á sveitarstjórnarfundi 14. júní 2022. Þar hafi oddviti lagt fram bókun þar sem í stað þess að svara fyrirspurninni hafi ásakanirnar verið ítrekaðar með tilvísun í fyrri skrif. Hafi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúar þá aftur sent bréf til sveitarfélagsins fyrir fund sveitarstjórnar Strandabyggðar þann 9. ágúst 2022 þar sem fyrra erindi var ítrekað. Oddviti hafi hins vegar neitað að taka erindið fyrir og minnihluti sveitarstjórnar hafi þá gert athugasemd um dagskrá og fundarstjórn oddvita. Þá kemur fram að engin svör hafi borist við umræddum bréfum og telja sveitarstjórnarfulltrúarnir að það hljóti að vera hægt að krefjast svara með tilvísun í stjórnsýslu- og upplýsingalög og kalla eftir rökstuðningi. Einnig segir að óskað sé eftir því, að þegar upplýsingar um meint brot á lögum, reglum og samþykktum liggja fyrir, taki ráðuneytið þau til skoðunar.

Af erindi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa Strandabyggðar mátti ráða að í því fælist kvörtun um meinta ólögsmæta stjórnsýslu sveitarfélagsins. Tók ráðuneytið því málið til skoðunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum frá sveitarfélaginu um framkomna kvörtun.

Í svari sveitarfélagsins kom fram að það telji að erindinu hafi verið svarað á sveitarstjórnarfundi þann 14. júní 2022. Málið hafi hins vegar verið þess eðlis að það hafi eingöngu snert oddvita sveitarfélagsins og hans starfslok gagnvart fyrrverandi sveitarstjórn. Barst ráðuneytinu því einnig sérstök greinargerð oddvita sveitarfélagsins þar sem rakin eru ýmis atvik í stjórnsýslu sveitarfélagsins frá fyrri árum þar sem oddviti telur að ekki hafi verið gætt að sveitarstjórnarlögum við töku ákvarðana.

2. Erindi núverandi minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar

Í erindi minnihluta sveitarstjórnar Strandabyggðar, dags. 30. ágúst 2022, var óskað eftir úrskurði ráðuneytisins um framkvæmd sveitarstjórnarfunda 23. júní 2022 og 9. ágúst 2022. Í erindinu kom fram að bréf frá fyrrverandi sveitarstjórnarmönnum Strandabyggðar, dags. 31. maí 2022, sem rakið er að ofan, hafi verið tekið fyrir á sveitarstjórnarfundi 14. júní 2022 og lauk málinu með bókun oddvita. Erindinu hafi hins vegar ekki verið svarað til þeirra sem sendu erindið á formlegan hátt. Á sveitarstjórnarfundi 23. júní 2022 hafi minnihlutinn farið fram á að umrætt bréf fyrrverandi sveitarstjórnarmanna sveitarfélagsins yrði tekið fyrir aftur þar sem því hafi ekki verið svarað. Oddviti hafi hins vegar neitað að taka málið á dagskrá þar sem það hefði verið tekið fyrir á fyrri fundi. Fyrir sveitarstjórnarfund 9. ágúst 2022 fór minnihluti sveitarstjórnar fram á að tvö mál yrðu sett á dagskrá. Annars vegar umrætt erindi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins og ítrekun erindisins sem dagsett var 3. ágúst 2022. Oddviti hafi hafnað því að taka erindin á dagskrá fundar með sömu rökum.

Ráðuneytinu barst annað erindi minnihluta sveitarstjórnar sem dagsett var 6. mars sl. Þar sem kvartað var undan framkvæmd sveitarstjórnarfundar sem fram fór 14. febrúar sl. en á fundinum var til afgreiðslu bréf foreldra vegna málefna Grunnskóla Hólmavíkur. Fulltrúi minnihlutans óskaði eftir að afstaða væri tekin til tillögu sem minnihlutinn vildi leggja fram en oddviti hafnaði því að taka tillöguna til ákvörðunar á grundvelli þess að umræðan hafi þegar farið fram innan sveitarstjórnar.

Af gögnum málsins má ráða að minnihlutinn hafi eftir fundinn kvartað undan því við oddvita að þeim hafi verið neitað um að leggja fram tillögu þegar rætt var um málið. Bent var á í erindi minnihlutans að í 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar komi fram að sveitarstjórnarmenn hafi málfrelsi á fundum sveitarstjórnar eftir því sem nánar er ákveðið í fundarsköpum og að þeir hafi tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar.

Þá laut kvörtun minnihluta sveitarstjórnar til ráðuneytisins einnig að þeirri framkvæmd sveitarstjórnarfundar að mál væru flokkuð í þrjá flokka, „til afgreiðslu, til umræðu og til kynningar“, og að umræður væru takmarkaðar eða bannaður um önnur mál en þau sem flokkuð eru „til umræðu“. Bent var á að með slíkri framkvæmd væri ekki gætt að málfrelsi kjörinna fulltrúa.

Rétt er að taka fram að með bréfi ráðuneytisins dags. 10. janúar sl. var minnihluti sveitarstjórnar upplýstur um að ráðuneytið myndi ekki taka erindi þeirra frá 30. ágúst 2022 til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Eitt skilyrði þess að ráðuneytið gæti tekið stjórnsýslu sveitarfélags til úrskurðar, er að fyrir liggi stjórnvaldsákvörðun sveitarfélagsins sbr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga, en þá er átt við ákvörðun er snýr að rétti eða skyldu manna sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í ljósi þess að ekki lá fyrir stjórnvaldsákvörðun sveitarfélagsins í málinu taldi ráðuneytið málið ekki tækt til úrskurðar, en ráðuneytið upplýsti um að það myndi taka ákvörðun um hvort tilefni væri til að taka stjórnsýslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Voru bæði erindi minnihluta sveitarstjórnar því færð í þann farveg að ráðuneytið tók til skoðunar hvort að tilefni væri til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum frá sveitarfélaginu um framkomna kvörtun á grundvelli 113. gr. Sveitarstjórnarlaga og bárust svör sveitarfélagsins annars vegar 30. janúar sl. og hins vegar 13. júní sl.

Í svari sveitarfélagsins frá 30. janúar sl. var bent á að skv. 10. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar skuli framkvæmdastjóri semja dagskrá sveitarstjórnarfundar í samráði við oddvita og skal dagskráin fylgja fundarboði. Þá hafi málefnið áður verið tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar. Af svarinu má ráða að sveitarfélagið hafi litið svo á að höfnun oddvita á því að setja málið á dagskrá sveitarstjórnarfundar hafi byggt á umræddu ákvæði.

Í svari sveitarfélagsins frá 13. júní sl. var forsaga málsins sem var til umræðu á sveitarstjórnarfundum þann 14. febrúar rakin en málið sneri að grunnskólamálum sveitarfélagsins. Í svarinu segir einnig að oddviti hafi ekki heimilað sveitarstjórnarfulltrúa að leggja fram tillögu í málinu og var ástæða höfnunarinnar rakin. Jafnframt vísaði sveitarfélagið til þess að í 10. gr. og 16. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins segi að framkvæmdastjóri semji dagskrá sveitarstjórnarfundar í samráði við oddvita og að

sveitarstjórnarmanni sé skylt að lúta valdi oddvita í hvívetna varðandi það að gætt sé góðrar reglu. Að lokum kom fram að sveitarfélagið lagði þann skilning í [sveitarstjórnar]lögin að það verði að vera tilgangur með því að taka mál á dagskrá. Í þessu tilviki hafi ekki verið tilgangur fólgin í því að ræða efnislega um þau mál sem óskað var að ræða þar sem umræða hafi þegar farið fram og samþykkt af sveitarstjórn í vissum tilvikum.

Í svari sveitarfélagsins var einnig fjallað um þá framkvæmd að mál eru flokkuð í þrjá flokka, „til afgreiðslu, til umræðu og til kynningar“ á sveitarstjórnarfundum, þar sem umræður væru takmarkaðar eða bannaðar um önnur mál en þau sem flokkuð eru „til umræðu“. Í svarinu var rakið að ástæða framkvæmdarinnar væri að einfalda afgreiðslu, skerpa áherslur á fundum og stytta fundartíma. Þá hafi þann 13. desember 2022 verið tilkynntar breytingar á fundarstjórn á sveitarstjórnarfundum, með eftirfarandi rökstuðningi: [...], „með vísan í sveitarstjórnarlög, sérstaklega III. kafla og þá sérstaklega gr. 19 og IV kafla, og einnig samþykktir um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins Strandabyggðar, sérstaklega gr. 16, tilkynnist hér með að aukin áhersla verður lögð á að fundarsköp á sveitarstjórnarfundum í Strandabyggð taki mið af áður nefndum lögum og samþykktum.“

Minnihluti sveitarstjórnar sendi ráðuneytinu aftur erindi 13. júní sl. þar sem ítrekaðar voru fyrri kvartanir og ábendingar auk þess sem kvartað var yfir framkvæmd fleiri sveitarstjórnarfunda vegna ákvarðana oddvita um að hafna því að taka mál á dagskrá, ekki heimila tillögur sveitarstjórnarfulltrúa eða takmarka málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa á fundum.

III. Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnarsýslu 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 stjórnarsýslu 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 sjálfst hvort tilefni er til að taka stjórnarsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnarsýslu 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 stjórnarsýslu 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 stjórnarsýsla 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 stjórnarsýsla sveitarfélagsins samrýmist ekki

lögum. Tekur ráðuneytið þó fram að það telur ekki tilefni til að fjalla formlega um alla þætti þessa máls, eins og nánar er rakið í álitinu.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

1. Svarregla stjórnýsluréttar

Í erindi fyrrum kjörinna fulltrúa sveitarfélagsins er kvartað undan því að sent hafi verið bréf til sveitarfélagsins án þess að því hafi svarað. Þá er óskað eftir aðstoð ráðuneytisins við að fá svar við þeirri fyrirspurn sem send var til sveitarfélagsins og að ráðuneytið taki til umfjöllunar meðferð ótilgreindra mála í stjórnýslu sveitarfélagsins.

Að mati ráðuneytisins kemur fyrst til skoðunar hvort að sveitarfélagið hafi gætt að þeirri meginreglu stjórnýsluréttar að skriflegum erindum sem beint er að stjórnvöldum, og bera það með sér að óskað sé eftir svári, ber að svara með skriflegum hætti. Almennt hefur verið litið svo á að þótt fyrir liggi að erindi verði ekki ráðið til lykta með stjórnvaldsákvörðun leysi það ekki stjórnvald undan því að taka afstöðu til þess hvernig eigi að bregðast við ósk um svar við erindi. Í ljósi sjónarmiða sem leiða má af meginreglunni um leiðbeiningaskyldu stjórnvalda, hefur verið bent á að stjórnvöld þurfa í svári við slíku erindi, ásamt því að staðfesta að það hafi borist, að gera grein fyrir því í hvaða farveg það hafi verið lagt og þar með hvort þess sé að vænta að stjórnvöld muni bregðast frekar við erindinu. Í þessu sambandi ber að horfa til stöðu borgarans þannig að hann geti ráðið af svarinu hvort tilefni sé til fyrir hann að aðhafast frekar eða bregðast við gagnvart stjórnvöldum eða öðrum aðilum vegna þess máls sem upphaflegt erindi hans til stjórnvalda fjallaði um. Sjá nánar álit umboðsmanns Alþingis nr. 5387/2008 frá 31. desember 2008.

Fyrir liggur í málinu að bréfi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins, dags. 31. ágúst 2022, var beint sérstaklega að sveitarfélaginu og ljóst var af bréfinu að óskað væri eftir svörum frá því. Einnig liggur fyrir að bréfinu var ekki svarað með beinum hætti af sveitarfélaginu heldur kemur fram í skýringum sveitarfélagsins til ráðuneytisins að fjallað hafi verið um efni bréfsins í bókun á sveitarstjórnarfundi þann 14. júní 2022. Að mati ráðuneytisins verður hvorki séð að sveitarfélagið hafi upplýst viðkomandi um afgreiðslu sveitarstjórnar á erindinu né gætt að þeim atriðum sem leiða má af leiðbeiningaskyldu stjórnvalda sem fjallað er um hér að framan.

Telur ráðuneytið því ljóst að afgreiðsla sveitarfélagsins á umræddu erindi hafi ekki verið í samræmi við þær almennu skyldur sem hvíla á sveitarfélaginu sem stjórnvaldi, um svör á skriflegum erindum.

2. Beiðni um formlega umfjöllun vegna eldri atvika í stjórnýslu sveitarfélagsins

Í erindi fyrrum sveitarstjórnarmanna sveitarfélagsins til ráðuneytisins var farið fram á að ráðuneytið aflaði upplýsinga hjá sveitarfélaginu um möguleg eldri tilvik um meinta ólögmeta stjórnýslu sveitarfélagsins sem oddviti sveitarfélagsins vísaði til í opinberri umræðu í aðdraganda síðustu sveitarstjórnarkosninga og tæki þau til formlegrar umfjöllunar.

Rétt er að taka fram að ráðuneytið óskaði með almennum hætti eftir umsögn sveitarfélagsins um málið og aðdraganda þess. Í svári sveitarfélagsins kom fram að málið varðaði oddvita

sveitarfélagsins og starfslok hans gagnvart fyrrverandi sveitarstjórn. Barst ráðuneytinu jafnframt bréf oddvita sveitarfélagsins þar sem rakin eru eldri mál um meinta ólögmæta stjórnýslu sveitarfélagsins. Er þar m.a. vísað til máls er varðaði ráðstöfun á eignarhlut sveitarfélagsins í fasteigninni Sævangi, sem ráðuneytið hefur þegar tekið afstöðu til í bréfi þess, dags. 10. janúar 2023 í máli nr. IRN22010809. Miðað við hvernig málsatvikum annarra eldri mála er lýst í bréfi oddvítans, kemur fyrst og fremst til skoðunar að mati ráðuneytisins, hvort sveitarfélagið hafi gætt að hæfisreglum stjórnýslu- og sveitarstjórnarréttar við meðferð þeirra.

Eins og rakið er framan, tekur ráðuneytið sjálft ákvörðun um hvort tilefni er til að fjalla formlega um stjórnýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess, sbr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í verklagsreglum ráðuneytisins. Við mat á því hvort tilefni sé til að fjalla formlega um eldri mál í stjórnýslu sveitarfélagsins, sem vísað er til í bréfi oddvita sveitarfélagsins, telur ráðuneytið að horfa verði til eðli þessa máls. Mál þetta er þannig vaxið að þeir aðilar sem óska eftir því að ráðuneytið taki stjórnýslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar telja að meðferð eldri mála í stjórnýslu sveitarfélagsins hafi verið í samræmi við lög, en af gögnum málsins má ráða að framkvæmdastjóri sveitarfélagsins telji aftur á móti að ekki hafi verið gætt að lögum við afgreiðslu þeirra mála.

Samkvæmt 55. gr. sveitarstjórnarlaga ber framkvæmdastjóra sveitarfélags að sjá til þess að stjórnýsla sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum sveitarfélagsins og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna. Þá ber jafnframt sveitarstjórn að sjá til þess að lögbundnar skyldur sveitarfélagsins séu ræktar og hafa eftirlit með því að viðeigandi reglum í störfum sveitarfélagsins sé fylgt, sbr. 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Fela umræddar meginreglur það í sér að það er fyrst og fremst hlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélagsins og sveitarstjórnar, að tryggja að stjórnýsla sveitarfélagsins sé í samræmi við lög, þ.m.t. eldri ákvarðanir sveitarfélagsins.

Með hliðsjón af umræddum meginreglum verður ekki séð að mati ráðuneytisins að rökrétt sé að það fjalli formlega um meðferð eldri mála í stjórnýslu sveitarfélagsins sem framkvæmdastjóri eða sveitarstjórn telja að ekki hafi verið í samræmi við lög. Að framangreindu virtu, og í ljósi þess að langt er um liðið síðan þau mál sem rakin eru í bréfi oddvita lauk, telur ráðuneytið að ekki sé ástæða til að fjalla um þau eldri mál í stjórnýslu sveitarfélagsins sem rakin eru í bréfi oddvita þess til ráðuneytisins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Að lokum telur ráðuneytið rétt að benda á að það fellur undir dómstóla að greiða úr ágreiningi um hvort opinber ummæli teljist vera ólögmæt og ærumeiðandi á grundvelli hegningarlaga, nr. 19/1940, og reglna skaðabótaréttar. Þá kunna siðareglur sveitarfélagsins að koma til skoðunar varðandi tiltekin ummæli kjörinna fulltrúa, en skv. 29. gr. sveitarstjórnarlaga skipar Samband íslenskra sveitarfélaga nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Fellur það því utan eftirlitshlutverks ráðuneytisins skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, að fjalla um hvort kjörnir fulltrúar hafi haft uppi meiðandi ummæli eða hvort gætt hafi verið að siðareglum sveitarfélags.

3. Réttur sveitarstjórnarmanna til að setja mál á dagskrá

Í máli þessu hefur komið fram að oddviti sveitarfélagsins hefur neitað kjörnum fulltrúum um að setja mál á dagskrá sveitarstjórnarfundar, sem útbúin er af oddvita og framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Telur ráðuneytið ástæðu til að áréttta að það er sveitarstjórn sjálf sem hefur ákvörðunarvald um það hvaða málefni verða tekin á dagskrá fundar, sbr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga. Dagskrá sem send er út með fundarboði og útbúin er af framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar er þannig í reynd *tillaga að dagskrá fundar*, sem sveitarstjórnin síðan fellst á eða breytir þegar hún kemur saman. Það er því almennt hvorki framkvæmdastjóra né oddvita að hafna því að setja mál á dagskrá sem sveitarstjórnarmaður réttilega biður hann um að hafa þar með. Ef enginn fundarmanna andmælir því að fundarstjóri stýri fundi á grundvelli útsendrar dagskrártillögu telst hún þegjandi samþykkt sem dagskrá fundarins.

Í þessu felst að sá sem boðar fund er ekki frjálst um það hvað fer á hina útsendu dagskrá og hafa sveitarstjórnarmenn ríkan rétt til að fá einstök mál tekin á útsenda dagskrá sveitarstjórnarfundar. Sveitarstjórn getur síðan vísað frá dagskrártillögu í upphafi fundar, t.d. ef sveitarstjórn telur að þegar hafi verið búið að taka afstöðu til tillögunnar. Sjá nánar skýringar við 27. gr. sveitarstjórnarlaga í frumvarpi því er varð að lögum nr. 138/2011 og Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur. 2014, bls. 66-68.

Af gögnum málsins má ráða að oddviti sveitarfélagsins hafi ítrekað hafnað beiðni sveitarstjórnarfulltrúa að setja málefni á dagskrártillögu sem send var með fundarboði, jafnvel þótt dagskrártillagan hafi borist fyrir þann frest sem mælt er fyrir um í samþykktum um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins. Telur ráðuneytið ljóst að sú framkvæmd hafi ekki verið í samræmi við 27. gr sveitarstjórnarlaga.

Þá telur ráðuneytið einnig rétt að benda á þá reglu sem fram kemur í 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar er mælt fyrir um að mál sem ekki er tilgreint á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar verður ekki tekið til afgreiðslu á viðkomandi fundi án samþykkis $\frac{2}{3}$ hluta fundarmanna. Í þessu felst að jafnvel þó að sveitarstjórnarfulltrúi óski ekki eftir því við oddvita að setja mál á dagskrá fyrir tilskilinn frest, ber sveitarstjórn engu að síður að taka afstöðu til tillögunnar um dagskrárlíð. Hljóti hún samþykki $\frac{2}{3}$ hluta fundarmanna skal taka málið á dagskrá. Eftir sem áður er það á valdi sveitarstjórnar, en ekki oddvita að ákveða hvort að mál sé sett á dagskrá fundar.

4. Tillöguréttur og málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa

Í erindi minnihluta sveitarstjórnar til ráðuneytisins, dags. 6. mars sl., er kvartað undan því að við framkvæmd sveitarstjórnarfundar þann 14. febrúar sl. hafi oddviti hafnað því að taka tillögu sveitarstjórnarfulltrúa til greina um mál sem var til umfjöllunar. Í skýringum sveitarfélagsins er vísað til þess að í 10. og 16. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins segi að framkvæmdastjóri semji dagskrá sveitarstjórnarfundar í samráði við oddvita og að sveitarstjórnarmanni sé skylt að lúta valdi oddvita í hvívetna varðandi það að gætt sé góðrar reglu.

Þá er einnig kvartað undan þeirri framkvæmd sveitarfélagsins að mál eru flokkuð í þrjá flokka á dagskrá sveitarstjórnarfundar, og að umræður séu bannaðar um aðra dagskrárlíði en þá sem

eru flokkaðir „til umræðu“. Í skýringum sveitarfélagsins kom fram að ástæða framkvæmdarinnar væri að einfalda afgreiðslu, skerpa áherslur á fundum og stytta fundartíma.

Meginregluna um fundarsköp sveitarfélaga er að finna í 1. mgr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga en þar segir að sveitarstjórn beri að setja sér samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarstjórnar og nefnda hennar. Af þessu leiðir að mæla þarf fyrir um í samþykkt sveitarfélaga þær helstu reglur sem gilda um framkvæmd funda sveitarstjórnar. Rétt er að hafa í huga að fundarskapareglur sveitarfélaga eru einnig að stórum hluta ólögfestar grundvallarreglur. Við útfærslu á reglum um fundarsköp verður sveitarstjórn jafnframt að gæta að öðrum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Það leiðir t.d. af 26. gr. sveitarstjórnarlaga, sem mælir fyrir um tillögurétt, málfrelsi og atkvæðisrétt sveitarstjórnarmanna, að fundarsköp sveitarfélaga geta ekki verið með þeim hætti að þau gangi gegn þessum rétti eða mismuni sveitarstjórnarmönnum án þess að þar liggja að baki skýrar og málefnalegar ástæður.

Fjallað er um fundarsköp og ritun fundargerða í 16. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp Strandabyggðar frá 12. febrúar 2016. Í d- til h-liðum 2. mgr. ákvæðisins er fjallað um *málfrelsi sveitarstjórnarmanna* og framkvæmdastjóra, hve oft má tala og ræðutíma. Þar kemur m.a. fram í g-lið 2. mgr. ákvæðisins að hver sveitarstjórnarmaður megi tala tvisvar við hverja umræðu máls með tilteknum undantekningum. Í h-lið 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að oddviti og aðrir sveitarstjórnarmenn geta lagt fram dagskrártillögu um að ræðutími hvers sveitarstjórnarmanns verði takmarkaður, umræðum verði lokið á tilteknum tíma eða umræðum um mál verði lokið þá þegar. Ekki megi þó takmarka umræðu um mál svo að hún standi skemur en tvær klukkustundir ef einhver sveitarstjórnarmaður kveður sér hljóðs.

Fjallað er um *tillögurétt sveitarstjórnarmanna* í 27. gr. sveitarstjórnarlaga og 3. mgr. 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélags. Þar kemur fram sú grundvallarregla að sveitarstjórnarmaður á rétt á að tekið verði á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess. Tillögurétturinn er svo afmarkaður nánar í i-lið 2. mgr. 16. gr. samþykktar sveitarfélagsins. Þar segir að sveitarstjórnarmaður geti borið fram breytingartillögu, viðaukatillögu eða frestunartillögu við hvert það mál sem er til umræðu á fundi og skuli slíkar tillögur vera skriflegar.

Um *fundarstjórn oddvita* er fjallað í 19. gr. sveitarstjórnarlaga. Það segir að oddviti skuli stýra fundi sveitarstjórnar og í a- og b-liðum 2. mgr. 16. gr. samþykktar sveitarfélagsins, er mælt fyrir um að oddviti stjórni umræðu á fundum sveitarstjórnar og að skylt sé sveitarstjórnarmanni að lúta valdi oddvita í hvívetna varðandi það að gætt sé góðrar reglu. Þá er einnig mælt fyrir um heimildir oddvita til að víta sveitarstjórnarfulltrúa og eftir atvikum leggja til við sveitarstjórn að sveitarstjórnarfulltrúi verði sviptur málfrelsi það sem eftir er fundar. Þá meginreglu er að finna í a-lið ákvæðisins að oddviti sjái um að allt fari löglega og skipulega fram á fundum sveitarstjórnar og að hann úrskurði um skilning á fundarsköpum skv. samþykkt sveitarfélagsins. Úrskurði hans má síðan skjóta til úrlausnar sveitarstjórnar.

Við úrlausn þessa máls telur ráðuneytið einnig rétt að áréttu að talið hefur verið að sú óskrifaða meginregla gildi um fundarsköp sveitarfélaga, að þegar mál er tekið til afgreiðslu á fundi sveitarstjórnar, ber að leggja fram tillögu um niðurstöðu málsins og greiða atkvæði um hana. Vissar undantekningar geta verið á því að eiginleg atkvæðagreiðsla þurfi að fara fram. Það felst

t.d. í almennum fundarskapahefðum að ef tillaga er borin fram til samþykktar og hún sætir engum andmælum þá teljist hún þegjandi samþykkt, sjá nánar Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur 2014, bls. 58. Að mati ráðuneytisins felst í umræddri meginreglu að sveitarstjórnarmenn hafa málfrelsi og tillögurétt um öll mál sem koma á dagskrá sveitarstjórnarfundar. Verða allar takmarkanir á málfrelsi og tillögurétti kjörinna fulltrúa að byggja á skýrum og málefnalegum heimildum í reglum um fundarsköp sveitarfélagsins.

Þá telur ráðuneytið að í valdi oddvita til að stjórna fundum sveitarstjórnar felist fyrst og fremst að tryggja að fundur sé í samræmi við fundarsköp sveitarfélagsins og ákvæði sveitarstjórnarlaga. Oddvita er þannig ekki heimilt að taka ákvarðanir á grundvelli ákvæðisins sem eru í andstöðu við reglur um fundarsköp sveitarfélagsins eða sveitarstjórnarlög, svo sem að banna umræður um tiltekna dagskrárliði eða neita sveitarstjórnarmönnum að leggja fram tillögur varðandi afgreiðslu einstakra mála án þess að fyrir liggi stoð fyrir slíkri höfnun í framangreindum reglum.

Að mati ráðuneytisins verður ekki séð að ákvarðanir oddvita um að takmarka alfarið málfrelsi og/eða tillögurétt kjörinna fulltrúa í tilteknum málum á dagskrá sveitarstjórnarfundar hafi átt sér stoð í reglum sveitarfélagsins um fundarsköp á grundvelli þeirra sjónarmiða að einfalda og stytta framkvæmd funda. Bendir ráðuneytið jafnframt á að sérstaklega er kveðið á um þau úrræði sem hægt er að horfa til í reglum sveitarfélagsins um fundarsköp, ef oddviti telur að umræður dragist úr hófi og rakin eru að framan sbr. h-lið 2. mgr. 16. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins.

Að framangreindu virtu er það mat ráðuneytisins að ákvörðun oddvita að hafna því að sveitarstjórnarmaður legði fram tillögu vegna máls sem var til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar þann 13. febrúar sl., hafi ekki verið í samræmi við 26. gr. sveitarstjórnarlaga eða 3. mgr. 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins.

Þá er það mat ráðuneytisins að sú framkvæmd sem hefur verið viðhöfð hjá sveitarfélaginu að flokka mál á dagskrá sveitarstjórnarfundar og banna umræður um einstaka flokka mála sé heldur ekki í samræmi við 26. gr. sveitarstjórnarlaga eða 3. mgr. 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins.

Ráðuneytið telur þó einnig ástæðu til að geta þess að fundargerðir sveitarstjórnar bera ekki með sér að leitað hafi verið eftir úrskurði sveitarstjórnar um ákvarðanir oddvita um stjórn fundar og fundarsköp, sbr. 3. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga. Bendir ráðuneytið sveitarstjórn á að huga að því úrræði sem þar er fjallað um ef ágreiningur er um ákvarðanir oddvita um stjórn fundar og fundarsköp.

4. Samantekin niðurstaða ráðuneytisins

Ráðuneytið hefur í álitum þessu fjallað um ýmis atriði í stjórnsýslu sveitarfélagsins Strandabyggð og hefur komist að eftirfarandi niðurstöðum:

Ráðuneytið telur að afgreiðsla sveitarfélagsins á erindi fyrrum sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins til sveitarfélagsins, dags. 30. maí 2022, hafi ekki verið í samræmi við þær almennu skyldur sem hvíla á sveitarfélaginu, sem stjórnvaldi, um svör á skriflegum erindum.

Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að fjalla formlega um eldri mál í stjórnslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ráðuneytið bendir á að það fellur undir dómstóla að greiða úr ágreiningi um hvort opinber ummæli teljist vera ólögmat og ærumeiðandi í skilningi hegningarlaga, nr. 19/1940 og reglna skaðabótaréttar. Það fellur því utan eftirlitshlutverks ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga að fjalla um slíkt.

Ráðuneytið telur ljóst að sú framkvæmd að hafna beiðni sveitarstjórnarfulltrúa að setja málefni á dagskrártillögu sem send var með fundarboði, jafnvel þótt dagskrártillagan hafi borist fyrir þann frest sem mælt er fyrir um í samþykktum um stjórn og fundarsköpum sveitarfélagsins, hafi ekki verið í samræmi við 27. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ráðuneytið telur að sú framkvæmd sem sveitarfélagið hefur viðhaft við framkvæmd sveitarstjórnarfunda, þ.e. að ákveða í dagskrártillögu að hafa ekki umræður um einstaka dagskrárliði, sé ekki í samræmi við 3. mgr. 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins eða ákvæði 26. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá er það mat ráðuneytisins að ákvörðun oddvita að hafna því að sveitarstjórnarmaður legði fram tillögu vegna máls sem var til umfjöllunar á fundi sveitarstjórnar þann 13. febrúar sl., hafi ekki verið í samræmi við 3. mgr. 20. gr. samþykktar um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins eða 26. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ráðuneytið leggur áherslu á ríkan rétt sveitarstjórnarfulltrúa samkvæmt 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga til að koma málefnum á dagskrá og að málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa og réttur þeirra til að leggja fram tillögur á sveitarstjórnarfundi eru grundvallarréttindi þeirra. Telur ráðuneytið því að vanræksla sveitarfélagsins við að gæta að umræddum grundvallarréttindum sveitarstjórnarfulltrúa sé verulega ámælisverð.

Samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið lokið formlegri umfjöllun sinni um stjórnslu sveitarfélags með því að gefa fyrirmæli um að taka ákvörðun í máli, fella úr gildi ákvörðun eða koma málum að öðru leyti lögmat horf. Telur ráðuneytið að mál þetta sé ekki þess eðlis að til greina komi að sveitarfélagið þurfi að taka ákvörðun í máli, eða að fella þurfi úr gildi ákvörðun sveitarfélagsins. Beinir ráðuneytið því til sveitarfélagsins að hafa þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin í huga við framkvæmd sveitarstjórnarfunda hér eftir. Eins og fram kemur í upphafi álitsins barst ráðuneytinu upphaflega kvörtun vegna stjórnslu sveitarfélagsins hinn 30. ágúst 2022, auk þess sem erindi tengd málinu bárust ráðuneytinu fram á mitt ár 2023 Hefur meðferð þessa máls dregist vegna fjölda kvartana og ábendinga sem ráðuneytinu berast á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og vegna mikilla anna í ráðuneytinu og er beðist velvirðingar á því.

Ráðuneytið mun fylgja eftir álitinu þessu með því að fara fram á að sveitarfélagið upplýsi ráðuneytið um það innan 4 vikna frá útgáfu álitsins hvort og hvernig sveitarfélagið hyggst bæta úr þeim ágöllum á framkvæmd sveitarstjórnarfunda sem rakin eru í álitinu, og eftir atvikum taka til skoðunar hvort að ástæða sé til að líta til annarra úrræða sveitarstjórnarlaga, til að mynda útgáfu fyrirmæla. sbr. 3. tl. 2. mgr. 112. gr. laganna.

Innviðaráðuneytinu,

10. nóvember 2023

f.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Björn Ingi Óskarsson