

Hinn 10. nóvember 2004 var kveðinn upp í félagsmálaráðuneytinu svohljóðandi

úrskurður:

Með bréfi, dags. 21. júní 2004, kærði A, sveitarstjórnarmaður í X, ákvörðun oddvita X þess efnis að synja A, hér eftir nefnd kærandi, um að taka fyrir bréf frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 6. febrúar 2004, á fundi sveitarstjórnar X hinn 19. apríl 2004. Jafnframt er kærð synjun oddvita um bókun kæranda um áðurgreint bréf í fundargerð sveitarstjórnarfunda hinn 24. febrúar 2004 og 16. mars 2004. Þess er krafist að ákvarðanir oddvita sveitarstjórnar verði ógiltar.

Kæran var send til umsagnar sveitarstjórnar X, hér eftir nefnd kærði, með bréfi, dags. 2. júlí 2004, og barst umsögn Andra Árnasonar hrl., f.h. kærða, ráðuneytinu með bréfi, dags. 3. ágúst 2004. Umsögnin var send kæranda og bárust athugasemdir hans ráðuneytinu með bréfi, dags. 19. ágúst 2004. Athugasemdir þessar voru sendar lögmanni kærða og bárust frekari athugasemdir hans ráðuneytinu með bréfi, dags. 13. september 2004.

I. Málavextir

Mál þetta á sér þann aðdraganda að á fundi sveitarstjórnar X þann 18. nóvember 2003 var bókuð fyrirspurn sveitarstjórnarmanns til sveitarstjóra þar sem óskað var upplýsinga um skuldastöðu kæranda við sveitarfélagið og Hitaveitu X. Með bréfi, dags. 9. desember 2003, óskaði kærandi álitis ráðuneytisins á fyrirspurninni, sérstaklega um hvort sveitarstjórn hefði brotið gegn ákvæðum 32. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og ákvæðum annarra laga sem kveða á um vernd persónuupplýsinga, með því að bóka fyrirspurnina í fundargerð og hvort sveitarstjóra væri heimilt að svara henni á opinberum vettvangi, svo sem á sveitarstjórnarfundi. Ráðuneytið svaraði erindinu með bréfi, dags. 6. febrúar 2004. Áðurgreint bréf ráðuneytisins var tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar hinn 24. febrúar sl. Var fundi lokað, sbr. 32. gr. sveitarstjórnarlaga og álit ráðuneytisins, og kæranda vísað af fundi vegna vanhæfis, sbr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga, á meðan málið var rætt. Kærandi óskaði eftir bókun varðandi málið og var hún bókuð í trúnaðarbók sveitarfélagsins. Synjað var um bókun sömu athugasemdar í fundargerðarbók sveitarstjórnar á fundinum 24. febrúar 2004 og jafnframt á fundi sveitarstjórnar 16. mars 2004.

Hinn 15. apríl 2004 óskaði kærandi skriflega eftir því við sveitarstjóra X að þrjú mál yrðu tekin fyrir á fundi sveitarstjórnar 19. sama mánaðar. Eitt af þessum þremur málum var ekki sett á dagskrá fundarins, þ.e. ósk kæranda um að fjallað yrði um bréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2004. Borin var undir sveitarstjórn á fundinum ósk kæranda um að taka málið á dagskrá og var hún felld með fimm atkvæðum gegn tveimur.

II. Málsástæður og lagarök kæranda

Fram kemur í kærinni að ósk kæranda um að bréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2004, yrði tekið fyrir á fundi sveitarstjórnar hafi verið gerð með fjögurra daga fyrirvara, sbr. ákvæði samþykktar um stjórn og fundarsköp X (hér eftir nefnd samþykktin). Rök þau sem

kærandi hafi fengið fyrir því að ekki ætti að taka umrætt bréf fyrir á fundi sveitarstjórnar voru þau að málið hafi verið afgreitt á fundi sveitarstjórnar þann 24. febrúar 2004. Kærandi telur að áðurgreint bréf ráðuneytisins og niðurstaða þess hafi ekki fengið formlega umfjöllun og afgreiðslu í sveitarstjórn og vísar um það til fundargerðar sveitarstjórnar, dags. 24. febrúar 2004. Um heimild sveitarstjórnarmanns til að fá mál tekin fyrir á sveitarstjórnarfundum vísar kærandi til 11. gr. samþykktarinnar en um heimild til að fá bókaða stutta athugasemd um afstöðu sína til þeirra mála sem eru til umræðu í sveitarstjórn vísar kærandi til 37. gr. samþykktarinnar.

Í athugasemdum kæranda við umsögn kærða kemur fram að ekki sé sérstaklega tekið fram í samþykktum sveitarfélagsins að sveitarstjórn hafi heimild til að synja sveitarstjórnarmanni um að taka mál á dagskrá hafi það þegar verið afgreitt á fundi og sé þeim rökum því hafnað. Mikilvægt sé að fjallað sé um álit ráðuneytisins á opnum fundi í sveitarfélaginu enda hljóti það að hafa jákvæð og leiðbeinandi áhrif á fundarsköp, meðferð og afgreiðslu viðkvæmra mála í sveitarstjórn og þurfi því að færa til bókar með eðlilegum og hefðbundnum hætti. Rökum kærða að um meðferð persónulegra mála sé að ræða er einnig hafnað enda hafi ekki verið rétt að loka umræddum fundi.

III. Málsástæður og lagarök kærða

Í umsögn kærða kemur fram að bréf félagsmálaráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2004, hafi verið tekið fyrir á lokuðum fundi sveitarstjórnar. Farið hafi verið yfir bréfið og fallist á að taka til greina athugasemdir ráðuneytisins. Óþarft hafi verið að taka málið fyrir að nýju og því hafi beiðni kæranda um að það yrði sett á dagskrá verið synjað. Engin ný rök eða gögn hafi verið fram komin sem réttlættu að sama mál væri tekið fyrir að nýju. Kærði telji, þrátt fyrir ákvæði 3. tölul. 2. mgr. 11. gr. og 3. mgr. 35. gr. samþykktarinnar, að hann hafi heimild til að synja sveitarstjórnarmanni um að taka mál á dagskrá hafi málið þegar verið afgreitt á fundi. Önnur niðurstaða væri óeðlileg og í andstöðu við almenn viðhorf um fundarsköp og almenn viðhorf í stjórnsýslurétti, sbr. til hliðsjónar meginreglu 24. og 25. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Varðandi bókun athugasemdar kemur fram að í 31. gr. sveitarstjórnarlaga og 37. gr. samþykktarinnar sé kveðið á um rétt til að fá bókaðar athugasemdir í fundargerð. Segir jafnframt í umsögn að það sé hlutverk oddvita að meta hvort athugasemdir uppfylli skilyrði laga og fundarskapa sveitarstjórnarinnar. Á fundinum 24. febrúar 2004 hafi verið til umræðu áðurgreint bréf ráðuneytisins og tilefni þess bréfs sem sveitarstjórn taldi falla undir viðkvæm persónuleg mál kæranda og fundi því verið lokað. Við slíkar aðstæður teljist það sem fram fer trúnaðarmál og er fundargerð því færð í trúnaðarbók. Kærandi hafi eftir að fundi var lokað lagt fram bókun sem færð var í trúnaðarbók í samræmi við 2. mgr. 32. gr. samþykktarinnar. Bent er á að skv. 4. mgr. 17. gr. samþykktarinnar sé óheimilt að skýra frá því sem fram kemur á lokuðum fundi. Kærandi hafi í þessu tilviki viljað fá bókaða sömu athugasemd í fundargerð og bókuð hafi verið í trúnaðarbók. Því hafi verið hafnað enda litið svo á að um trúnaðarmál væri að ræða. Því er hafnað að oddvita hafi verið óheimilt að synja kæranda um framangreinda bókun í fundargerð.

Í frekari athugasemdum sínum ítrekar kærði fyrri rök sín.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Félagsmálaráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og skal hafa eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt þeim lögum og

öðrum löglegum fyrirmælum. Einnig skal ráðuneytið úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna, meðal annars um hvort sveitarstjórnir haldi fundi sína í samræmi við lög. Ráðuneytið lítur svo á að í erindinu felist kæra í skilningi 103. gr. sveitarstjórnarlaga og er kærán komin fram innan kærufrests sem er þrjú mánuðir, sbr. 27. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Í málinu er deilt um heimildir sveitarstjórnarmanns til þess annars vegar að fá mál tekið á dagskrá sveitarstjórnarfundar og hins vegar að fá bókaða stutta athugasemd í fundargerð. Um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna er fjallað í III. kafla sveitarstjórnarlaga og er í 29. gr. þeirra laga að finna ákvæði um málfrelsi, tillögurétt, atkvæðisrétt og fleiri réttindi sveitarstjórnarmanna á fundum. Í tillögurétti felst að sveitarstjórnarmaður getur lagt mál fyrir fund sveitarstjórnar. Nánari ákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna er að finna í samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins. Í 3. tölul. 2. mgr. 11. gr. samþykktarinnar er með beinum hætti kveðið á um rétt sveitarstjórnarmanns til þess að fá mál tekin á dagskrá fundar sveitarstjórnar, en þar segir að á dagskrá sveitarstjórnarfundar skuli taka önnur mál sem falla undir verksvið sveitarstjórnar og sveitarstjóri og/eða oddviti ákveður að taka á dagskrá eða einhver sveitarstjórnarmaður óskar að tekin verði á dagskrá. Þá segir að sveitarstjórnarmaður sem óski að fá mál tekið á dagskrá sveitarstjórnarfundar skuli tilkynna það sveitarstjóra skriflega með tillögu eða fyrirspurn a.m.k. þremur sólarhringum fyrir fund. Í 3. mgr. 35. gr. samþykktarinnar segir að sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá mál skv. 4. og 5. gr. samþykktarinnar tekið á dagskrá sveitarstjórnarfundar enda tilkynni hann það sveitarstjóra skriflega a.m.k. þremur sólarhringum fyrir fund.

Í 31. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að þeir sem rétt eiga til að taka þátt í umræðum í sveitarstjórn eigi rétt á að fá bókaðar í fundargerð stuttar athugasemdir sínar um afstöðu til þeirra mála sem til umræðu eru. Í 37. gr. samþykktarinnar er að finna ákvæði þar sem segir að sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá bókaða stutta athugasemd um afstöðu sína til þeirra mála sem til umræðu eru í sveitarstjórn.

Í ljósi afdráttarlausss orðalags áðurgreindra ákvæða, mikilvægis þeirra réttinda sem þau veita og með hliðsjón af lýðræðilegu umboði sveitarstjórnarmanna er ljóst að réttindi þessi eru mjög rík. Að mati ráðuneytisins geta þau þó vart verið án nokkurra takmarkana. Megintakmörkunin felst í hlutverki og verksviði sveitarstjórnar, sbr. 9. gr. sveitarstjórnarlaga, en ekki er heldur unnt að líta fram hjá sjónarmiðum um skilvirka stjórnsýslu og eðlileg fundarsköp. Hafi mál verið rætt og afgreitt áður verður að játa sveitarstjórn það vald að meta hvort ástæða sé til að ræða það á nýjan leik. Við mat á því tekur sveitarstjórnin mið af því hvort ný gögn eða sjónarmið hafi komið fram sem geti gefið tilefni til nýrrar umræðu. Í þessu samhengi verður að ætla að kröfur til þess að litið sé svo á að um ný gögn eða sjónarmið sé að ræða geti ekki verið strangar.

Fyrir liggur að umrætt mál var tekið til umræðu og afgreiðslu á fundi sveitarstjórnar þann 24. febrúar 2004 og var fundi lokað undir þeim dagskrárlið. Skilja verður kæranda svo að hann telji að ræða hefði átt bréf ráðuneytisins með almennum hætti, þ.e. án þess að fjallað yrði með einhverjum hætti um málefni kæranda. Getur ráðuneytið ekki fallist á það sjónarmið því ef ræða ætti niðurstöðu bréfs ráðuneytisins á opnum fundi yrði að leggja bréfið fram. Yrðu þá upplýsingar sem leynt eiga að fara skv. 32. sveitarstjórnarlaga gerðar aðgengilegar almenningi enda kemur skýrt fram í bréfinu um hvern er fjallað í áðurgreindri fyrirspurn. Sveitarstjórnin

hefur því þegar tekið málið fyrir og rætt efni bréfs ráðuneytisins ásamt tengdum málum. Telur ráðuneytið því að sveitarstjórninni hafi verið heimilt að synja um að málið yrði tekið að nýju á dagskrá, enda höfðu engin ný gögn eða sjónarmið komið fram sem lagt gátu þá skyldu á herðar sveitarstjórnarinnar að taka málið á ný á dagskrá sveitarstjórnarfundar.

Réttur sveitarstjórnamanns til að leggja fram bókun er jafnframt ríkur og takmarkast helst af sömu sjónarmiðum og áður eru rakin. Þá er unnt að takmarka lengd bókunar og efni hennar verður að varða mál sem er til umræðu hjá sveitarstjórn. Í máli þessu liggur fyrir að athugasemd kæranda hefur verið bókuð í trúnaðarbók sveitarstjórnar í beinum tengslum við meginumfjöllun sveitarstjórnar um málið. Telur ráðuneytið að þannig hafi verið tryggt að viðkomandi sveitarstjórnamaður gæti komið sínum sjónarmiðum á framfæri og að 37. gr. samþykktarinnar hafi þannig verið virt gagnvart kæranda. Jafnframt telur ráðuneytið að réttur sveitarstjórnamanns til að leggja fram bókun geti verið takmarkaður að því leyti að sama bókunin verði ekki bókuð í fundargerðabók sveitarstjórnar nema einu sinni, hvort sem um trúnaðarbók sveitarstjórnar er að ræða eða ekki. Verður því ekki annað séð en að oddvita sveitarstjórnar hafi verið rétt að hafna því að færa fyrrgreinda bókun í fundargerð á fundi sveitarstjórnar þann 16. mars sl. Á þeim fundi sveitarstjórnar var hins vegar færð í fundargerð bókun frá kæranda varðandi afstöðu hans til höfnunar oddvita.

Uppkvaðning úrskurðar þessa hefur dregist vegna mikilla anna í ráðuneytinu.

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Ákvörðun um að synja kæranda um að fá bréf ráðuneytisins dagsett 6. febrúar 2004 tekið á dagskrá fundar sveitarstjórnar X hinn 19. apríl sl. var lögð. Ákvarðanir um að synja kæranda um tiltekna bókun í fundargerð um áðurgreint bréf á fundum sveitarstjórnar X 24. febrúar og 16. mars. sl. voru lögðar.

F. h. r.

Sesselja Árnadóttir (sign.)
G. Dýrleif Kristjánsdóttir (sign.)

Afrit:
Sveitarstjórn X
Andri Árnason hrl.