



Arnar Sigurmundsson, Elliði Vignisson og
Elsa Valgeirsdóttir
900 Vestmannaeyjum

FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími 545 8100, Bréfsími 552 4804
Netfang: postur@fel.stjr.is
Veffang: felagsmalaraduneyti.is

Reykjavík, 28. september 2004

Tilvísun: FEL04090037/1001/SÁ/--

Hinn 28. september 2004 er kveðinn upp í félagsmálaráðuneytinu svohljóðandi

úrskurður:

Með erindi, dags 19. september 2004, sem mótttekið var 20. sama mánaðar, óskuðu tveir bæjarfulltrúar og einn varabæjarfulltrúi minnihluta bæjarstjórnar í Vestmannaeyjabæ eftir að félagsmálaráðuneytið úrskurðaði um lögmæti frestunar á reglulegum fundi bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar sem halda átti kl. 18.00 þann 16. september sl. og lögmæti afgreiðslu fundar bæjarfulltrúa meirihluta bæjarstjórnar á fundi sem hófst kl. 23.15 sama kvöld.

Ráðuneytið ákvað að taka fyrri hluta erindisins um lögmæti frestunar bæjarstjórnarfundar til flýtimeðferðar og óskaði með símbréfi síðdegis sama dag og erindið var mótttekið eftir umsögn forseta bæjarstjórnar um þann þátt og sérstaklega að upplýst yrði hvaða ástæður lágu til grundvallar ákvörðun um frestun fundarins. Frestur til að svara var gefinn til kl. 12.00 fimmtudaginn 23. september sl. og barst umsögn forseta bæjarstjórnar ráðuneytinu fyrir þann tíma.

I. Málavextir og málsástæður

Í samræmi við ákvörðun bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar frá 26. ágúst sl. um reglulega fundi bæjarstjórnar til áramóta átti að halda bæjarstjórnarfund kl. 18.00 fimmtudaginn 16. september sl. Til fundarins var boðað í samræmi við samþykkt um stjórn Vestmannaeyjabæjar og fundarsköp bæjarstjórnar, nr. 630/2004. Veður var vont þennan dag og röskun varð á samgöngum til Eyja. Tveir fulltrúar meirihluta bæjarstjórnar og einn fulltrúi minnihlutans voru ekki staddir í Vestmannaeyjum þennan dag. Gerðar höfðu verið ráðstafanir til þess að varamaður mætti á fundinn í stað þess bæjarfulltrúa minnihlutans sem var fjarstaddur. Fulltrúar meirihlutans hugðust koma með Herjólfri en samkvæmt áætlun átti skipið að fara frá Þorlákshöfn kl. 12.00 og vera komið til Eyja í tæka tíð fyrir fundinn. Vegna veðurs raskaðist hins vegar áætlun skipsins. Flug var í athugun fram eftir degi þar sem veður fór skánandi en kl. 17.00 var flugi aflýst þennan dag.

Síðdegis á fimmtudeginum leitaði bæjarstjóri eftir því við einn fulltrúa minnihlutans hvort unnt væri að fresta fundi. Til umræðu kom frestun fram á kvöld eða til næsta dags. Málið var borið undir aðra fulltrúa minnihlutans og var niðurstaða þeirra sú að hafna því að fresta fundi þar til síðar um

kvöldið eða fram á næsta dag. Fulltrúar minnihlutans lögðu í staðinn til að fundurinn yrði haldinn á fyrirhuguðum tíma en buðu að frestað yrði afgreiðslu tveggja mála sem á dagskrá voru og ágreiningur var um fram í næstu viku. Leitað var til starfsmanns félagsmálaráðuneytisins og ræddi hann í síma við fulltrúa bæði meirihluta og minnihluta en þó ekki við forseta bæjarstjórnar. Starfsmaðurinn lagði áherslu á að aðilar málsins næðu sáttum en kvað ekki upp úr um að ein tiltekin leið væri réttust í þessu tilviki. Rétt er að taka fram að umræddur starfsmaður ráðuneytisins kom ekki að meðferð máls þessa eftir að formlegt erindi barst ráðuneytinu.

Forseti bæjarstjórnar tók þá ákvörðun um að fundi skyldi frestað til kl. 23.15 og var öllum bæjarfulltrúum sendur tölvupóstur þar um en auk þess hringdi forseti bæjarstjórnar kl. 17.45 í einn af bæjarfulltrúum minnihlutans og tilkynnti honum ákvörðun sína. Fulltrúar minnihlutans mættu á fundarstað skömmu áður en fundur átti að hefjast og fengu þar afhent bréf þar sem gerð var grein fyrir ákvörðun forseta. Forseti bæjarstjórnar mætti á fundarstað til viðræðna við fulltrúa minnihlutans um frestun fundarins en af þeim viðræðum varð ekki önnur niðurstaða en að fyrri ákvörðun var áréttuð. Fulltrúar minnihluta rituðu forseta bæjarstjórnar og bæjarstjóra bréf og mótmæltu vinnubrögðum við frestun fundarins og fóru fram á að boðað yrði til nýs fundar með útsendri dagskrá í vikunni á eftir. Segir í erindi minnihlutans að bæjarstjóri hafi lofað að koma þessu strax á framfæri við forseta bæjarstjórnar en forseti bæjarstjórnar hafi ekki gert grein fyrir bréfinu á fundinum um kvöldið.

Í samræmi við ákvörðun forseta var fundur settur kl. 23.15 en Herjólfur kom til Vestmannaeyja hálfri klukkustundu áður. Á fundinn mættu fulltrúar meirihluta bæjarstjórnar en enginn úr minnihlutanum. Á fundinum voru afgreidd þau mál sem á dagskrá voru, þar á meðal þau tvö mál sem ágreiningur hefur verið um.

Fram kemur í erindi fulltrúa minnihluta bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar og meðfylgjandi gögnum að þeir telji fundartímann kl. 23.15 ólíðandi nema um neyðarástand sé að ræða. Sérstaklega er bent á að um tvö þeirra mála sem á dagskrá voru hafi verið mikill ágreiningur en þau varði mikla fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins til langs tíma og að nýjar upplýsingar hafi borist í öðru málinu sex tímum fyrir áætlaðan fundartíma. Einnig er í erindinu bent á að útvarpað og sjónvarpað sé frá fundum bæjarstjórnar og hinn reglulegi fundur hafi verið í auglýstri dagskrá þessara fjölmiðla.

Í umsögn forseta bæjarstjórnar kemur fram að hann telji að í ljósi aðstæðna hafi verið lögmætt að fresta fyrirhuguðum fundi og að eins og málum hafi verið háttað hafi legið beinast við að fresta honum til kl. 23.15 sama kvöld. Í umsögninni eru talin nokkur rök til stuðnings þessu álit.

Bent er á að þær aðstæður sem uppi voru hafi verið sérstakar og óvenjulegar. Vegna fárviðris hafi allar samgöngur milli lands og Eyja legið niðri frá kvöldi miðvikudagsins 15. september til þess er Herjólfur kom að landi í Vestmannaeyjum kl. 22.45 að kvöldi fimmtudagsins 16. september. Við þessu hafi ekki mátt búast enda afar fátítt að samgöngur milli lands og Eyja liggja alveg niðri með þessum hætti. Herjólfur sé gott sjóskip og sigli í misjöfnum veðrum. Þar sem samgöngur hafi legið niðri hafi verið fyrir hendi almennur ómöguleiki, þ.e. utanaðkomandi aðstæður sem ekki hafi verið á mannlegu valdi að afstýra, á því að tveir bæjarfulltrúar meirihlutans kæmust til fundarins. Á dagskrá fundarins hafi verið mikilvæg og umdeild mál sem lengi hafi verið til umfjöllunar hjá stofnunum bæjarins og því eðlilegt að aðalbæjarfulltrúar vildu vera viðstaddir umfjöllun og afgreiðslu þessara mála. Ljóst hafi verið að hinum almenna ómöguleika myndi verða aflétt er Herjólfur kæmi til Eyja og því eðlilegast að halda fundinn í beinu framhaldi af komu skipsins fyrst ekki hafi náðst samkomulag við minnihlutann um frestunina.

Í umsögn forseta bæjarstjórnar er fjallað um heimildir forseta bæjarstjórnar í tengslum við fundi bæjarstjórnar. Vísað er til 22. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og 18. gr. samþykktar um stjórn Vestmannaeyjabæjar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 630/2004. Forseti bæjarstjórnar telur að þegar litið sé til valdsviðs hans sé ljóst að í áðurgreindum ákvæðum séu heimildir hans ekki tæmandi taldar. Óvænt atvik geti leitt til þess að forseti þurfi að taka ákvarðanir um fundarsköp þó ekki sé

um það getið í sveitarstjórnarlögum eða bæjarmálasamþykkt. Verði að telja að forseti hafi heimild til að fresta fundi þegar málefnalegar ástæður séu fyrir hendi. Slík niðurstaða styðjist við lög og sjálfstæði sveitarfélaga. Fráleitt væri ef forseti hefði ekki undir neinum kringumstæðum heimild til að fresta boðuðum fundi sveitarstjórnar.

Í umsögninni er sérstaklega vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 skuli sveitarfélög sjálf ráða málum sínum eftir því sem lög ákveða. Samkvæmt 102. og 103. gr. sveitarstjórnarlaga hafi ráðuneytið eftirlitshlutverk og úrskurðarvald í málefnum sveitarfélaga en heimildir þess takmarkist við að ákvarða hvort málsmeðferð hafi verið í samræmi við lög og hvort lögmæt sjónarmið búið að baki ákvörðun. Ekki sé unnt að hrófla við ákvörðun sem byggð sé á lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum.

Þá er að lokum í umsögn forseta bæjarstjórnar vísað til þess að ríkið ýti nú undir sameiningu sveitarfélaga. Með sameiningu verði til stærrí einingar og geti samgöngur reynst erfiðar, ekki síst á vetrum þegar veður eru válynd. Nauðsynlegt geti orðið að fresta boðuðum sveitarstjórnarfundi vegna ófærðar á meðan vegir eru ruddir og því sé bæði eðlilegt og nauðsynlegt að oddviti sveitarfélags hafi til þess heimild.

II. Niðurstaða ráðuneytisins

Félagsmálaráðuneytið fer með málefni sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Skal ráðuneytið 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 erindi fulltrúa minnihluta bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar felist kæra í skilningi 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Hér er til úrskurðar fyrri hluti erindisins, þ.e. um lögmæti frestunar reglulegs fundar bæjarstjórnar hinn 16. september sl., og lítur ráðuneytið svo á að til úrlausnar sé hvort forseta bæjarstjórnar hafi verið heimilt að fresta fundi bæjarstjórnar við þær aðstæður sem uppi voru og ef svo er hvort heimilt hafi verið að fresta honum til þess tíma sem fyrir valinu varð.

Hvorki í sveitarstjórnarlögum né samþykkt um stjórn Vestmannaeyjabæjar og fundarsköp bæjarstjórnar, nr. 630/2004 (hér eftir nefnd samþykktin), er að finna ákvæði sem beinlínis taka á þeim atvikum sem hér eru til úrlausnar. Í II. kafla sveitarstjórnarlaga er fjallað um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi. Í 22. gr. laganna er fjallað um hlutverk oddvita og segir þar að hann stjórni umræðum á fundum sveitarstjórnar, sjái um að fundargerðir séu skipulega færðar í gerðabók sveitarstjórnar og að allar ályktanir og samþykktir séu rétt og nákvæmlega bókaðar. Samkvæmt 25. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn skylt að setja sér fundarsköp og hefur bæjarstjórn Vestmannaeyjabæjar sett slíka samþykkt, eins og áður hefur komið fram, og kemur hún til fyllingar lögnum.

Fjallað er um fundarsköp bæjarstjórnar í II. kafla samþykktarinnar. Í 1. mgr. 7. gr. samþykktarinnar er kveðið á um að bæjarstjórn haldi fundi samkvæmt nánari ákvörðun bæjarráðs. Fundir bæjarstjórnar skulu haldnir eigi sjaldnar en mánaðarlega og fundardagar eru fimmtudagar að öðru jöfnu. Síðan segir að bæjarstjórnarfundir skuli að jafnaði hefjast kl. 18.00. Að lokum segir í 3. mgr. 7. gr. að aukafundi skuli halda í bæjarstjórn eftir því sem þörf krefur að mati bæjarstjóra og forseta bæjarstjórnar og skylt er að halda aukafund í bæjarstjórn ef a.m.k. þriðjungur bæjarfulltrúa krefst þess, enda geri þeir grein fyrir ástæðum og fundarefni.

Í 15. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarstjórnir skuli halda reglulega fundi eftir því sem sveitarstjórn ákveður fyrir fram eða mælt er fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Samkvæmt 16. gr. laganna skulu sveitarstjórnarfundir almennt haldnir fyrir opnum dyrum. Í 17. gr. laganna segir síðan að framkvæmdastjóri sveitarfélags boði sveitarstjórnarfundi á þann hátt sem sveitarstjórn ákveður. Hann ákveður einnig fundarstað og fundartíma hafi sveitarstjórn eigi gert

Það. Ennfremur er í 20. gr. laganna gert ráð fyrir að sveitarstjórn geti enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi.

Um valdsvið forseta bæjarstjórnar er fjallað í ýmsum ákvæðum samþykktarinnar, svo sem 18. gr., 19. gr. og 22.–28. gr. Ljóst er af þessum ákvæðum að forseti bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar hefur mikilvægu hlutverki að gegna á fundum hins fjölskipaða stjórnvalds bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar. Einstakir fulltrúar slíks fjölskipaðs stjórnvalds fara almennt ekki með sjálfstætt vald að lögum og oddvita hefur ekki verið falið sérstakt hlutverk í sveitarstjórnarlögum varðandi boðun eða frestun sveitarstjórnarfunda.

Hins vegar telur ráðuneytið að líta verði svo á að upp geti komið aðstæður þar sem nauðsyn krefur að fundi sveitarstjórnar verði frestað. Koma þar einkum til svokölluð „force majeure“ sjónarmið, en þá er fyrst og fremst tekið tillit til óviðráðanlegra ytri atvika sem ekki verður séð fyrir og ekki er unnt að koma í veg fyrir þótt gerðar séu eðlilegar öryggisráðstafanir, s.s. náttúruhamfarir. Þannig verður að gera ráð fyrir þeim möguleika að fresta verði fundi ef illviðri gerir sveitarstjórnarmönnum ókleift að sækja fundi á boðuðum tíma.

Jafnframt telur ráðuneytið ekki óeðlilegt að líta svo á að oddviti sveitarstjórnar hafi hlutverki að gegna þegar kemur að ákvörðun um að fresta fundi við slíkar aðstæður, enda verða sveitarstjórnarlögin ekki skilin á annan veg en að þau geri ráð fyrir að oddviti hafi forystuhlutverk meðal kjörinna sveitarstjórnarmanna.

Ráðuneytið telur að eins og á stóð í þessu máli hafi málefnalegar ástæður legið að baki ákvörðun um frestun bæjarstjórnarfundarins þann 16. september sl. Ljóst er að taka átti til umfjöllunar málefni sem aðalbæjarfulltrúar höfðu hug á að taka sjálfir þátt í að afgreiða og einnig er óumdeilt að tveir aðalbæjarfulltrúar gátu ekki sótt fundinn á boðuðum tíma vegna veðurs. Ráðuneytið hefur í tilvikum sem þessum lagt áherslu á að kjörnir sveitarstjórnarmenn leiti allra leiða til að ná sáttum en telur ekki forsendur til að endurmeta frekar ákvörðun forseta bæjarstjórnar sem naut stuðnings meirihluta aðalbæjarfulltrúa, sérstaklega með tilliti til sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga sem tryggður er í 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá ber að líta til þess hvort forseti bæjarstjórnar hafi frjálssar hendur við ákvörðun um hvenær halda skal fund þegar ekki reynist unnt að halda hann á boðuðum tíma. Það er án efa heppilegast að samkomulag náist meðal bæjarfulltrúa um nýjan fundartíma en ljóst er að svo var ekki í þessu máli. Ekki hafa komið fram skýringar á því hvers vegna fulltrúar meirihluta og minnihluta náðu ekki saman um að fresta fundi til annars tíma. Forseti ákvað hins vegar að halda fund kl. 23.15 að kvöldi fimmtudagsins, þ.e. þegar fyrrgreindir tveir bæjarfulltrúar meirihlutans voru komnir til Eyja, þrátt fyrir að fyrir hafi legið mótmæli fulltrúa minnihlutans við þeim fundartíma.

Sveitarstjórnarmenn sinna að jafnaði ekki störfum fyrir sveitarstjórn í fullu starfi heldur meðfram öðru starfi. Endurspeglast sú staðreynd meðal annars í því að reglulegir bæjarstjórnarfundir í Vestmannaeyjabæ eru að jafnaði haldnir kl. 18.00, skömmu eftir lok hefðbundins vinnutíma flestra. Í 16. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum og kemur fram í gögnum málsins að útvarpað og sjónvarpað hefur verið frá fundum bæjarstjórnar. Ljóst er því að það er meginregla samkvæmt sveitarstjórnarlögum og samþykkt um stjórn og fundarskóp Vestmannaeyjabæjar að fundi skuli halda á tíma sem er utan vinnutíma flestra íbúa sveitarfélagsins. Þó telur ráðuneytið að undantekningu frá þeirri meginreglu geti þurft að gera ef neyðarástand er fyrir hendi.

Þegar hins vegar liggur fyrir eins og í máli þessu að taka átti til umfjöllunar og atkvæðagreiðslu mikilvæg og umdeild mál sem lengi hafa verið til umfjöllunar hjá stofnunum bæjarins, er mikilvægt að fundur um slík mál fari fram á eðlilegum fundartíma, meðal annars að teknu tilliti til hagsmuna bæjarfulltrúa og þess réttar sem íbúum sveitarfélagsins er tryggður í 16. gr. laganna. Telur ráðuneytið ástæðu til að gera alvarlegar athugasemdir við þá ákvörðun að hafa fundinn kl. 23.15 að kvöldi enda verður því vart haldið fram að slíkt neyðarástand hafi verið fyrir hendi að réttlætjanlegt

hafi verið að velja þann fundartíma. Það er hins vegar niðurstaða ráðuneytisins að ágalli þessi sé ekki slíkur, með vísan til 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, að hann leiði til þess að fundurinn verði úrskurðaður ólögmatgur.

Að lokum er rétt að benda á að ráðuneytið telur að sveitarstjórn geti sett ákvæði í samþykkt um stjórn og fundarskög sveitarfélagsins sem segja til um hvernig með skuli fara þegar veður hamlar sveitarstjórnarmanni/sveitarstjórnarmönnum að mæta á boðaðan sveitarstjórnarfund.

ÚRSKURÐARORÐ

Hafnað er kröfu um að félagsmálaráðuneytið ógildi þá ákvörðun forseta bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar að fresta fundi bæjarstjórnar sem boðaður hafði verið kl. 18.00 16. september sl. til kl. 23.15 sama kvöld.

F. h. r.

Sesselja Árnadóttir / Guðrún A Þorsteinsdóttir

Afrit: Forseti bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar.