



Álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

í máli nr. SRN20110042

I. Málsvæði

Vísað er til erindis Péturs Haraldssonar, dags. 11. nóvember 2020, þar sem kvartað er yfir framkvæmd bæjarstjórnarfundar Garðabæjar, þann 5. nóvember 2020, en fundurinn var haldinn með fjarfundarbúnaði og ekki sýndur í beinni netútsendingu. Að mati kvartanda braut framkvæmdin í bága við meginregluna um opna fundi sveitarstjórnar, skv. 16. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, vegna takmarkaðs aðgangs almennings að fundinum. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið óskaði, með bréfi dags. 16. nóvember, eftir frekari skýringum sveitarfélagsins á efni kvörtunarinnar og því hvaða réttmætu ástæður hefðu legið að baki þeirri ákvörðun að streyma ekki fundinum. Umsögn sveitarfélagsins barst þann 25. nóvember sl. Þar kom fram að bæjarstjórn Garðabæjar hafi samþykkt að heimila notkun fjarfundarbúnaðar á fundum bæjarstjórnar, bæjarráðs og nefnda sveitarfélagsins. Samþykktin var gerð í kjölfar auglýsingar sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið gaf út til að tryggja starfhæfi sveitarstjórna og auðvelda ákvarðanatöku þeirra vegna Covid-19 farsóttarinnar. Hefur framkvæmdin verið með þeim hætti hjá sveitarfélaginu að fundum bæjarstjórnar er ekki streymt beint á vefsíðu sveitarfélagsins heldur eru fundargerðir og hljóðupptaka fundar gerðar aðgengilegar á vefsíðunni daginn eftir fund.

Til þess að bregðast við neyðarástandi af völdum Covid-19 farsóttarinnar hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið í þriggja vikna tímabilið frá tilgreindum ákvæðum sveitarstjórnarlaga svo starfhæfi þeirra sé tryggt, með vísan til VI. bráðabirgðaákvæðis sveitarstjórnarlaga. Núgildandi auglýsing um ákvörðun samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til að tryggja starfhæfi sveitarstjórna og auðvelda ákvarðanatöku við stjórn sveitarfélaga, nr. 1076/2020, var birt á vef Stjórnartíðinda þann 3. nóvember 2020 og gildir til 10. mars 2021. Meðal þeirra ákvæða sem sveitarstjórnunum er heimilt að víkja frá tímabilið er ákvæði 3. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga, sem kveður á um að notkun fjarfundarbúnaðar sé eingöngu heimil ef samgöngur eru erfiðar eða fjarlægðir í sveitarfélagi eru miklar og er þar með liðkað fyrir fundum með notkun fjarfundarbúnaðar.

II. Eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið fer með eftirlit með að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum, skv. 109. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Eftirlit ráðuneytisins takmarkast m.a. af stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá getur ráðuneytið ákveðið hvort tilefni sé til að taka til formlegrar

umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess, sbr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, sem getur lokið með einu af þeim úrræðum sem getið er um í 2. mgr. ákvæðisins.

Eftir yfirferð á gögnum málsins telur ráðuneytið málsatvik vera með þeim hætti að tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar og gefa út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélagsins, á grundvelli 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Mun umfjöllun ráðuneytisins snúa að því hvort framkvæmd fundar bæjarstjórnar Garðabæjar þann 5. nóvember sl. hafi verið í samræmi við meginregluna um opna fundi sveitarstjórnar, skv. 16. gr. sveitarstjórnarlaga, og þá sérstaklega hvort réttmætar ástæður hafi legið að baki þeirri ákvörðun að streyma fundinum ekki beint á vefsíðu sveitarfélagsins.

III. Álit ráðuneytisins

Meginreglan um opna fundi sveitarstjórnar

Meginreglan um opna fundi sveitarstjórnar er lögfest í 16. gr. sveitarstjórnarlaga og 12. gr. samþykktar um stjórn Garðabæjar, nr. 773/2013, en samkvæmt reglunni á almenningur rétt á því að vera viðstaddur fundi sveitarstjórnar. Frávik frá reglunni eru heimil ef það telst nauðsynlegt og réttmætt. Í athugasemdum um 16. gr. í frumvarpi er varð að sveitarstjórnarlögum kemur fram að um sé að ræða undantekningu sem á ekki að túlka rúmt. Þar segir jafnframt að fundi eigi ekki að loka nema *brýnar og réttmætar* ástæður séu til. Undantekningar frá opnum fundum koma m.a. til greina ef til umfjöllunar eru upplýsingar sem eru háðar þagnarskyldu eða persónuverndarlögum. Um er að ræða mikilvæga meginreglu sem víkja má frá í takmarkatilvikum og ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Hér kemur því til skoðunar hvort að réttmætar ástæður hafi verið fyrir því að íbúar sveitarfélagsins höfðu ekki aðgang að fundi sveitarstjórnar, í skilningi 16. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í ljósi þeirra ófyrirséðu aðstæðna sem komið hafa upp í kjölfar Covid-19 farsóttarinnar hefur sveitarfélögum verið veitt svigrúm til að finna leiðir til að tryggja starfhæfi sveitarstjórna í samræmi við VI. bráðabirgðaákvæðis sveitarstjórnarlaga og auglýsinga ráðuneytisins um það efni. Hér verður að hafa í huga að sveitarfélögum hefur verið veitt víðtækari heimildir til að halda sveitarstjórnarfundi frá 19. mars sl. og hafa sveitarfélög því haft rúman tíma til finna út úr tæknilegum atriðum og öðrum mögulegum vandamálum sem kunna að hafa komið upp, m.a. við framkvæmd fjarfunda.

VI. bráðabirgðaákvæði sveitarstjórnarlaga og auglýsingar ráðuneytisins

Meðal gagna málsins eru tölvupóstsamskipti milli kvartanda og þjónustufulltrúa sveitarfélagsins. Þar óskaði kvartandi eftir skýringum á því hvers vegna fundinum yrði ekki streymt beint en hann fékk eftirfarandi svar frá þjónustufulltrúa sveitarfélagsins:

„Samkvæmt lögum sem auglýsing ráðherra byggir á er heimilt tímabundið að víkja frá tilteknum skilyrðum ákvæða sveitarstjórnarlaga. Eitt af þeim skilyrðum er að í stað þess að hafa fundina opna er að nota fjarfundarbúnað á fundum bæjarstjórnar. Bæjarstjórn Garðabæjar hefur ekki gert samþykkt um að fundir bæjarstjórnar sé streymt í beinni útsendingu.“

Auglýsing ráðuneytisins, nr. 1076/2020, frá 3. nóvember sl., veitir sveitarstjórnnum heimild til að víkja tímabundið frá tilgreindum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Ákvæðin eru talin upp í niðurlagi auglýsingarinnar en þar segir að um sé að ræða skilyrði samkvæmt 3. mgr. 17. gr., 5. mgr. 35. gr., 1. mgr. 40. gr., 1. og 2. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga og 5. gr. auglýsingar um

leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórna, nr. 1140/2013. Þar kemur hvergi fram heimild til að víkja frá ákvæði 16. gr. sveitarstjórnarlaga um opna fundi sveitarstjórna.

IV. Niðurstaða

Meginreglan um opna fundi sveitarstjórna sem kveðið er á um í 16. gr. sveitarstjórnarlaga hefur lengi verið grundvallarregla sveitarstjórnarréttar. Byggir reglan á mikilvægum lýðræðissjónarmiðum og er ætla að tryggja opna og gagnsæja stjórnsýslu sveitarfélaga og túlka þarf allar undantekningar frá henni með þröngum hætti. Að mati ráðuneytisins réttmætir fjarfundarfyrirkomulag því ekki að fundir sveitarstjórna séu lokaðir íbúum sveitarfélaganna, enda telur ráðuneytið af fenginni reynslu af notkun fjarfundarbúnaðar að tæknilegar eða kostnaðarlegar ástæður hamli því ekki fundir verði sýndir í beinni vefútsendingu.

Verklag sveitarfélagsins sem snýr að því að sýna ekki fundi bæjarstjórna með beinni vefútsendingu, er þ.a.l. ekki í samræmi við meginregluna um opna fundi sveitarstjórna, sbr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga, að mati ráðuneytisins. Þó svo að brýnar og réttmætar ástæður geti réttlætt að einstaka fundir eða dagskrárliðir funda séu lokaðir með þessum hætti þá voru slíkar ástæður ekki uppi í máli þessu.

Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að hljóðupptaka af fundum bæjarstjórna hafi verið aðgengileg á vefsíðu sveitarfélagsins daginn eftir hvern fund. Af þeim sökum telur ráðuneytið að hin ólögmæta framkvæmd sveitarfélagsins á fundum bæjarstjórna hafi ekki falið í sér verulegan annmarka á þeim formreglum sem gilda um slíka fundi, skv. sveitarstjórnarlögum, sem kynni að leiða til ógildingar þeirra. Vill ráðuneytið engu að síður ítreka mikilvægi þeirrar grundvallarreglu að fundir sveitarstjórna skulu vera opnir og aðgengilegir íbúum þess.

Ráðuneytið mun fylgja eftir áliti þessu með því að óska eftir frekari upplýsingum frá sveitarfélaginu um hvort og hvernig gætt hafi verið að framangeindum sjónarmiðum, 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.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu,

7. desember 2020

f.h. ráðherra

Hermann Sæmundsson

Björn Ingi Óskarsson