



	Hafnarfjarðarbær
Innk:	15/10 2018
Málsnr:	1804522
Bréfal:	030.1

SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

í máli nr. SRN 18040030

I. Málsmeðferð

Með erindum dags. 11. og 12. apríl 2018 óskaði Sigurður Örn Hilmarsson hrl., f.h. Borghildar Sölveyjar Sturludóttur og Péturs Óskarssonar, þáverandi varamanna í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, eftir því að ráðuneytið tæki til umfjöllunar tiltekin atriði í stjórnarsýslu sveitarfélagsins á grundvelli þess stjórnarsýslueftirlits sem ráðherra hefur með sveitarfélögum skv. XI. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Þau atriði sem óskað var því að ráðuneytið fjallaði um voru:

- Hvort seta bæjarfulltrúans Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 11. apríl 2018, hafi samræmst ákvæðum sveitarstjórnarlaga um lengri forföll sveitarstjórnarmanna, sbr. 3. mgr. 31. gr. sveitarstjórnarlaga.
- Hvort þáverandi bæjarfulltrúi Einar Birkir Einarsson hafi misst kjörgengi sitt vegna brottflutnings úr sveitarfélaginu og hafi því átt að víkja úr bæjarstjórn, sbr. 1. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga.
- Hvort boðun og framkvæmd fundar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 11. apríl 2018, þar sem meðal annars voru samþykktar tillögur að breytingum á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar sveitarfélagsins, hafi verið í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga, sérstaklega 2. mgr. 15. gr. um gögn sem fylgja skuli fundarboði sveitarstjórnarfundar, 3. mgr. 15. gr. um auglýsingu dagskrár sveitarstjórnarfundar, 16. gr. um opna fundi sveitarstjórnar og 2. mgr. 49. gr. um breytingar á skipan nefnda, ráða og stjórna. Er í því sambandi einnig vísað til 10. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar, nr. 525/2016, um dagskrá bæjarstjórnarfunda, sem og 39. gr. samþykktarinnar um kosningu ráða, nefnda og stjórna.

Með bréfi dags. 20. apríl 2018 óskaði ráðuneytið eftir umsögn og tilteknum upplýsingum frá bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og tilkynnti jafnframt að tekin yrði í kjölfarið ákvörðun um hvort málið gæfi tilefni til formlegrar umfjöllunar ráðuneytisins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Umbeðin umsögn og gögn bárust með bréfi bæjarstjóra Hafnarfjarðarkaupstaðar frá 11. maí sama ár, þ.m.t. þær fundargerðir þeirra funda bæjarstjórnar sem til umfjöllunar eru.

Að framangreindum gögnum virtum og með hliðsjón af leiðbeiningarhlutverki ráðuneytisins á þessu sviði telur ráðuneytið að tilefni sé til umfjöllunar um framangreind álitafni með vísan til

1. og 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Verður vikið sérstaklega að hverjum framangreindra þátta hér á eftir:

II. Um forföll bæjarfulltrúans Guðlaugar Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur

Guðlaug Svala Steinunnar Kristjánsdóttir, bæjarfulltrúi í bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, var fjarverandi á fundi bæjarstjórnar 14. mars 2018 og sat varabæjarfulltrúinn Borghildur Sölvey Sturludóttir fundinn í hennar stað. Í fundargerð fundarins kom fram undir 1. lið:

Tekið er fyrir erindi frá bæjarfulltrúa Guðlaugu Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur sem hefur tilkynnt um ótímabundin forföll sem bæjarfulltrúi. Varamaður Guðlaugar, Borghildur Sölvey Sturludóttir, tekur sæti í bæjarstjórn frá og með deginum í dag og þann tíma sem forföll standa yfir, sbr. 3. mgr. 31. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og telst aðalmaður í bæjarstjórn þann tíma.

Guðlaug Svala tók sæti sitt aftur á næsta fundi bæjarstjórnar, 11. apríl 2018, og sat þá fundi bæjarstjórnar sem eftir voru á kjörtímabilinu.

Í erindi kvartenda er því haldið fram að þar sem vísað hafi verið til 3. mgr. 31. gr. sveitarstjórnarlaga í fundargerð bæjarstjórnarfundarins 14. mars hafi forföll Guðlaugar Svölu þurft að standa í a.m.k. einn mánuð og því hafi Borghildur Sölvey átt rétt á að sitja í bæjarstjórninni í að lágmarki þann tíma.

Í umsögn bæjarstjóra er vísað til þess að skv. 2. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga þurfi sveitarstjórn að taka með formlegum hætti afstöðu til skýrrar óskar sveitarstjórnarmanns um tímabundna eða varanlega lausn frá störfum. Þetta hafi ekki verið gert á framangreindum fundi bæjarstjórnar 14. mars og þar sem Guðlaug Svala hafi mætt á næsta fund bæjarstjórnar hafi ekki komið til þess að það yrði gert.

Álit ráðuneytisins

Samkvæmt 22. gr. sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórnarmanni skylda til að taka þátt í öllum sveitarstjórnarfundum og fundum í nefndum og ráðum sem hann hefur verið kjörinn til nema lögmæt forföll hamli. Er þetta ein megin starfsskylda sveitarstjórnarmanna, enda er sveitarstjórn fjölskipað stjórnvald sem einungis getur tekið ákvarðanir á lögmætum fundum þar sem meira en helmingur sveitarstjórnarmanna er viðstaddur, sbr. 1. mgr. 17. gr. sveitarstjórnarlaga. Náteygdar þessu eru reglur 31. gr. laganna um boðun varamanna, en aðkoma varamanna er af framangreindum ástæðum nauðsynleg störfum sveitarstjórnar þegar aðalmenn forfallast. Þátttaka í fundum sveitarstjórnar er hins vegar ekki eingöngu skylda sveitarstjórnarmanna heldur einnig mikilvægur réttur þeirra, þar sem hún er forsenda þess að þeir geti farið með það lýðræðislega umboð sem þeim hefur verið falið.

Telji sveitarstjórnarmaður sig ekki geta gegnt skyldum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, svo sem vegna veikinda eða annarrar vinnu, getur sveitarstjórn létt af honum störfum eða veitt honum lausn úr sveitarstjórn, að hans ósk, um tiltekinn fyrir fram ákveðinn tíma eða til loka kjörtímabils, sbr. 2. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn þarf því að taka formlega afstöðu til skýrrar óskar sveitarstjórnarmanns um lausn frá störfum og jafnframt þarf annað hvort að tiltaka að lausn sé veitt til ákveðins tíma eða til loka kjörtímabils, sé slík lausn veitt. Sé sveitarstjórnarmanni veitt tímabundin lausn frá störfum tekur varamaður hans sæti í sveitarstjórninni á meðan á henni stendur en ella til loka kjörtímabilsins.

Um lögmat forföll sveitarstjórnarmanna af heilbrigðisástæðum eða öðrum óviðráðanlegum ástæðum er fjallað í 2. og 3. mgr. 31. gr. sveitarstjórnarlaga. Er mikilvægt að hafa í huga að slík forföll fela ekki sjálfkrafa í sér lausn frá störfum í skilningi 30. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í 2. mgr. 31. gr. sveitarstjórnarlaga eru reglur um boðun varamanna á fundi sveitarstjórnar þegar aðalmaður getur ekki mætt til fundar eða þarf að víkja af fundi af framangreindum ástæðum. Kemur þar fram að þurfi varamaður að taka sæti á fundi vegna slíkra forfalla aðalmanns skuli hann sitja fundinn í heild eða til loka fundar, sé um það að ræða, í stað aðalmanns. Kemur fram í athugasemdum við frumvarp laganna að tilgangur þess sé að tryggja festu í fundum sveitarstjórna og jafnframt að stuðla að því að einstakir sveitarstjórnarmenn víki ekki af fundi og kalli varamann til meðferðar máls nema að þeir hafi raunverulegar og lögmætar ástæður til.

Í 3. mgr. sömu greinar kemur fram að þegar fyrirséð er að aðalmaður í sveitarstjórn mun taka hlé frá störfum vegna slíkra ástæðna í a.m.k. einn mánuð skuli varamaður hans taka sæti í sveitarstjórninni frá og með næsta fundi, enda séu þá ástæður forfalla enn til staðar. Þegar forföllum ljúki taki aðalmaður sæti sitt að nýju frá og með næsta fundi. Þó ákvæðið taki þannig á lengri forföllum sveitarstjórnarmanna er jafnframt ljóst af orðalagi þess að aðalmaður skal taka sæti sitt að nýju á næsta fundi sveitarstjórnar þegar ástæður forfalla eru ekki lengur til staðar, jafnvel þó ekki sé liðinn mánuður frá því að forföllinn hófust. Væri gagnstæð regla enda á skjön við þann grundvallarrétt og skyldu aðalmanna í sveitarstjórn að taka þátt í störfum sveitarstjórnarinnar.

Ákvæði sambærileg framangreindum ákvæðum 30. og 31. gr. sveitarstjórnarlaga eru í 22. og 23. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Af fyrirliggjandi gögnum verður hvorki ráðið að tilkynning Guðlaugar Svölu um forföll frá störfum sem bæjarfulltrúi hafi falið í sér beiðni um lausn frá störfum í skilningi 30. gr. sveitarstjórnarlaga né að hún hafi hlotið formlega afgreiðslu sem slík beiðni á framangreindum fundi bæjarstjórnar 14. mars. Með vísan til þess hér hefur verið rakið var það því hvorki í andstöðu við ákvæði sveitarstjórnarlaga né samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar að Guðlaug Svala tók aftur sæti sitt í bæjarstjórninni á næsta fundi hennar 11. apríl þegar ástæður forfalla hennar voru ekki lengur til staðar.

III. Um kjörgengi bæjarfulltrúans Einars Birkis Einarssonar

Í erindi sínu beindu varabæjarfulltrúarnir því til ráðuneytisins að það aflaði upplýsinga um raunverulega búsetu þáverandi bæjarfulltrúa Einars Birkis Einarssonar, sem þeir töldu að byggi ekki í sveitarfélaginu þrátt fyrir að eiga þar lögheimili. Væri sú raunin hefði hann misst kjörgengi og því bæri að leysa hann frá störfum bæjarfulltrúa með vísan til 1. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá liggur fyrir í gögnum málsins að með bréfi dags. 23. maí 2018 tilkynnti Þjóðskrá Íslands Hafnarfjarðarkaupstað þá ákvörðun sína að flytja skráð lögheimili Einars Birkis úr Hafnarfjarðarkaupstað í Kópavogsbæ. Sat Einar Birkir ekki fund bæjarstjórnar þann dag, en það var síðasti fundur bæjarstjórnarinnar á kjörtímabilinu.

Álit ráðuneytisins

Um kjörgengi sveitarstjórnarmanna fer eftir ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum. Eitt meginskilyrði kjörgengis er að viðkomandi eigi lögheimili

í sveitarfélaginu, sbr. 2. og 3. gr. laganna. Missi sveitarstjórnarmaður kjörgengi sitt ber honum að víkja úr sveitarstjórn, sbr. 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til sveitarstjórnar og 1. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga. Af þessu leiðir að flytjist lögheimili sveitarstjórnarmanns úr sveitarfélaginu missir hann kjörgengi sitt og ber að víkja úr sveitarstjórninni. Frá þessu er undantekning í 3. mgr. 30. gr. sveitarstjórnarlaga varðandi flutning sveitarstjórnarmanns úr sveitarfélagi um stundarsakir, sem ekki verður rakin frekar hér. Sambærilegar reglur þeim sem hér hafa verið raktar eru í 2. og 3. mgr. 22. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Um forsendur og framkvæmd lögheimilisskráningar fer eftir ákvæðum laga um lögheimili, nr. 21/1990 og laga um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, með síðari breytingum, en ný lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, munu leysa þau af hólmi 1. janúar 2019. Þjóðskrá Íslands annast skráningu lögheimilis og leiðréttir jafnframt slíka skráningu telji stofnunin hana ranga. Slíkar ákvarðanir Þjóðskrár Íslands sæta kærui til ráðherra í samræmi við reglur VII. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 1. mgr. 98. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna úrskurðar sveitarstjórnin sjálf um hvort sveitarstjórnarmaður hafi misst kjörgengi. Úrskurði sveitarstjórnar má hins vegar skjóta til ráðuneytisins og úrskurði þess til dómstóla, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Af þessu leiðir að víki sveitarstjórnarmaður ekki sjálfur úr sveitarstjórn ef hann flytur úr sveitarfélaginu verður honum ekki vikið úr sveitarstjórninni á þeim forsendum nema að undangengnum úrskurði sveitarstjórnarinnar sjálfar. Hver og einn sveitarstjórnarmaður getur átt frumkvæði að því að slíkt mál sé tekið á dagskrá sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. einnig 2. mgr. 19. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Í gögnum málsins kemur fram að kjörgengi Einars Birkis var hvorki tekið til umfjöllunar né úrskurðar í bæjarstjórn. Kemur þessi þáttur málsins því ekki til frckari skoðunar hér.

IV. Um fund bæjarstjórnar 11. apríl 2018

Fyrsti liður útsendrar dagskrár fyrir fund bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 11. apríl 2018 var svohljóðandi:

1406187 - Ráð og nefndir 2014-2018, kosningar

1. liður úr fundargerð fræðsluráðs frá 21. mars sl.

Breyting á fulltrúum Bjartrar framtíðar í fræðsluráði þar sem Þórunn Blöndal, Brekkugötu 7, fer úr ráðinu og í hennar stað tekur sæti Áshildur Hlín Valtýsdóttir, Ljósabergi 48, 221 Hafnarfirði.

Vísað aftur til bæjarstjórnar vegna formgalla.

Á fundinum var framangreind breyting á skipan fræðsluráðs tekin til afgreiðslu og samþykkt samhljóða af öllum bæjarfulltrúum, sbr. 1. liður fundargerðar.

Undir 1. lið fundarins bar forseti bæjarstjórnar hins vegar einnig upp tvær aðrar tillögur, annars vegar um breytingu á skipan skipulags- og byggingarráðs og hins vegar á skipan hafnarstjórnar, sem fólu meðal annars í sér að nýir fulltrúar voru skipaðir í umræddar nefndir í stað varabæjarfulltrúanna Borghildar Sölveyjar Sturludóttur og Péturs Óskarssonar. Verður ekki séð af fundargerð að leitað hafi verið afbrigða áður en tillögurnar voru teknar til afgreiðslu. Hvor tillagan um sig var samþykkt með 7 atkvæðum en 4 bæjarfulltrúar sátu hjá. Áður en tillögurnar voru afgreiddar var hins vegar gert hlé á fundi bæjarstjórnar sem stóð í tæpa klukkustund og

var áhorfendum vikið úr fundarsal bæjarstjórnar á meðan á því stóð og útsendingu af fundinum hætt.

Í erindi þeirra Borghildar og Péturs kemur fram sú afstaða að þar sem framangreindra tillagna hafi ekki verið getið á auglýstri dagskrá fundarins hafi afgreiðsla þeirra brotið gegn 2. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga og 10. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Þá hafi umræður um tillögurnar farið fram í fundarhléi sem lokað var almenningi og fjölmiðlum, en það brjóti gegn ákvæðum 16. gr. sveitarstjórnarlaga um opna fundi sveitarstjórnar. Loks hafi framangreindar breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar verðir gerðar gegn vilja þeirra og þeim því í raun vikið úr skipulags- og byggingarráði og hafnarstjórn gegn vilja sínum sem sé í andstöðu við 49. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í umsögn bæjarstjóra segir að þegar gerðar séu breytingar á skipan nefnda og ráða bæjarins sé venja að tilgreina aðeins málið „Ráð og nefndir“ í útsendri dagskrá bæjarstjórnar án þess að nöfn þeirra fulltrúa sem um ræðir hverju sinni komi þar fram. Hafi þetta tilfelli því verið í samræmi við þá venju. Þá hafi forseti haft fulla heimild til að gera hlé á fundi í umrætt sinn og er því til stuðnings vísað til b-liðar I. kafla 15. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Loks hafi afgreiðsla á tillögum um breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar verið í fullu samræmi við 2. mgr. 49. gr. sveitarstjórnarlaga.

Álit ráðuneytisins

Fyrst verður vikið að aðdraganda þess að tillögur um breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar voru teknar til afgreiðslu á umræddum fundi bæjarstjórnar 11. apríl.

Samkvæmt 15. gr. sveitarstjórnarlaga skal fundarboð reglulegra sveitarstjórnarfunda berast sveitarstjórnarmönnum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund. Fundarboði skal fylgja dagskrá fundarins og þau gögn sem nauðsynleg eru til að sveitarstjórnarmenn geti tekið upplýsta afstöðu til mála sem þar eru tilgreind. Sambærileg regla er í 9. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Tilgangur þessara reglna er fyrst og fremst sá að tryggja að sveitarstjórnarmenn eigi raunhæfan kost á því að kynna sér þau mál sem taka á fyrir á fundi og þau gögn sem þar liggja að baki, ekki síst fulltrúar sem skipa minnihluta hverju sinni, og stuðla þannig að því að þeir geti tekið upplýsta afstöðu til málanna. Er þetta mikilvægur hluti þeirra skyldu og þess réttar sem sveitarstjórnarmenn eiga til þátttöku í fundum sveitarstjórnarinnar.

Þá ber einnig skv. 3. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga að birta opinberlega með sama fyrirvara fundarboð og dagskrá sveitarstjórnarfunda, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi, sbr. einnig 2. mgr. 11. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Lýtur þessi regla að réttindum íbúa sveitarfélagsins til upplýsinga um fundi sveitarstjórna og er nátengd þeirri reglu 16. gr. sveitarstjórnarlaga að fundir sveitarstjórna skuli almennt haldnir fyrir opnum dyrum, sbr. nánar síðar.

Undantekningu frá framangreindum meginreglum er að finna í 2. mgr. 27. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. einnig c-lið I. kafla 15. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Segir þar að að þó tiltekið mál sé ekki á útsendri dagskrá sveitarstjórnarfundar geti sveitarstjórn samt sem áður tekið það til afgreiðslu

á fundinum, séu a.m.k. 2/3 hlutar fundarmanna samþykkir því að það sé gert. Slík afbrigði eiga eðli máls samkvæmt fyrst og fremst við ef ekki hefur unnist tími til að setja á dagskrá mál sem mikilvægt er að afgreidd séu á fundinum, enda standi aukinn meirihluti sveitarstjórnar á bak við þá afgreiðslu.

Í 10. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar eru ákvæði um hvað mál taka skuli á dagskrá bæjarstjórnarfunda. Kemur þar fram að á dagskrá skuli meðal annars taka lögákveðnar kosningar svo sem kosningar forseta og varaforseta bæjarstjórnar, kosningar nefnda, ráða og stjórna á vegum bæjarstjórnar, svo og ráðningu bæjarstjóra og helstu stjórnenda sveitarfélagsins og endurskoðenda þess.

Eins og áður segir kemur fram í umsögn bæjarstjóra að það sé venja að greina ekki sérstaklega í útsendri dagskrá frá þeim breytingum á skipan nefnda og ráða sem til stendur að gera á fundum bæjarstjórnar, að öðru leyti en því að málið „Ráð og nefndir“ sé sett á dagskrána. Í ljósi þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið hér að framan telur ráðuneytið þá framkvæmd ekki samræmast tilvitnuðum ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Tilgreina beri í útsendri dagskrá á hvaða nefndum, ráðum eða stjórnnum eigi að gera breytingar, þó ekki sé tilgreint nákvæmlega hvaða breytingar eigi að gera í hverri þeirra. Reynist nauðsynlegt að taka til afgreiðslu á fundi sveitarstjórnar breytingar á skipan nefnda, ráða eða stjórna, sem ekki eru tilgreindar í útsendri dagskrá, þurfi til þeirra afbrigða samþykki 2/3 hluta fundarmanna.

Sú ákvörðun forseta á fundi bæjarstjórnar 11. apríl að taka til afgreiðslu tillögur um breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar, sem ekki voru tilgreindar á útsendri dagskrá fundarins, án þess að leita fyrst framangreindra afbrigða, samrýmdist því ekki tilvitnuðum ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Verður þá vikið að fundarhléi því sem gert var á framangreindum fundi bæjarstjórnar 11. apríl, en samkvæmt fundargerð var það gert eftir að forseti bæjarstjórnar hafði lagt fram áður nefndar tillögur um breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar en áður en tillögurnar voru bornar undir atkvæði. Stóð fundarhléið í tæpa klukkustund.

Eins og áður segir er meginreglan sú að fundir sveitarstjórna eru opnir almenningi, sbr. 1 mgr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga og 1. mgr. 12. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Eiga þannig bæði íbúar og fjölmiðlar kost á að fylgjast með störfum sveitarstjórna og veita þeim lýðræðislegt aðhald, eins og það er orðað í bréfi varabæjarfulltrúanna.

Sveitarstjórnin getur hins vegar ákveðið að ræða mál fyrir luktum dyrum ef það telst nauðsynlegt vegna eðlis máls, sbr. 1. mgr. 16. gr. sveitarstjórnarlaga og 3. mgr. 12. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Tekur þessi undantekningarregla fyrst og fremst til þeirra tilfella þar sem til umræðu eru upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu. Ákveði sveitarstjórn að mál skuli ræða fyrir luktum dyrum er áhorfendum vikið úr fundarsal áður en umræðan hefst og jafnframt gert hlé á útsendingu fundar, sé um hana að ræða. Er þetta eina undantekningin sem tilgreind er í sveitarstjórnarlögum frá því að umræður á fundum sveitarstjórnar fari fram fyrir opnum tjöldum.

Fundarhlé eru annars eðlis. Hefðbundið er að gerð séu hlé á fundum sveitarstjórna eftir því sem þörf krefur, s.s. matarhlé. Þá er algengt að í samþykktum sveitarfélaga sé kveðið á um heimild oddvita til að gera hlé á fundi um stundarsakir ef sveitarstjórnarmaður hlýðnast ekki úrskurði hans eða almenn óregla kemur upp á fundi, eða jafnvel að fresta eða slíta fundi ef nauðsyn krefur. Er slíkt ákvæði í b-lið I. kafla 15. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Eðli máls samkvæmt er gert hlé á efnislegum umræðum í sveitarstjórninni á meðan á slíku fundarhléi stendur.

Eins og fram hefur komið vísar bæjarstjóri í umsögn sinni til framangreinds ákvæðis 15. gr. samþykktarinnar því til stuðnings að forseta hafi verið heimilt að gera fundarhlé á fundi bæjarstjórnar 11. apríl. Ekkert liggur hins vegar fyrir í gögnum málsins sem bendir til þess að slíkar aðstæður sem þar eru tilgreindar hafi verið uppi í umrætt sinn. Þá verður ekki annað ráðið af gögnunum en að efnisleg umræða um framangreindar tillögur forseta hafi haldið áfram í fundarsal bæjarstjórnar á meðan á fundarhléinu stóð. Verður því að líta svo á að í reynd hafi verið um lokun fundarins að ræða en ekki fundarhlé. Sú lokun samræmdist hvorki ákvæðum 16. gr. sveitarstjórnarlaga né 12. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Að lokum kemur til skoðunar hvort þær breytingar sem bæjarstjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar gerði á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar á umræddum fundi sínum 11. apríl hafi samræmst ákvæðum 49. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. einnig 34. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar, en báðar teljast þær til svonefndra fastanefnda sveitarfélagsins, sbr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga.

Fulltrúar í fastanefndum sveitarfélaga sitja í þeim í umboði sveitarstjórnarinnar, sem kýs þá til setu í nefndinni. Algengt er að í fastanefndum sitji aðrir en eingöngu aðal- og varamenn í sveitarstjórninni en kosningaréttur í sveitarfélaginu er almennt eina kjörgengisskilyrðið, sbr. 2. mgr. 43. gr. sveitarstjórnarlaga.

Aðal- og varamenn í sveitarstjórn geta óskað eftir því við sveitarstjórn að þeim verði veitt lausn frá störfum í fastanefnd sem þeir hafa verið kjörnir í en öðrum fulltrúum er heimilt að segja af sér nefndastörfum hvenær sem er á kjörtímabili, sbr. 1. mgr. 49. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá getur sveitarstjórn einnig hvenær sem er á kjörtímabili ákveðið að skipta um fulltrúa í fastanefndum ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, svo sem ef nefndarmaður, án lögmætra forfalla, mætir ekki á fundi nefndar eða brýtur gegn þagnarskyldu, sbr. 2. mgr. 49. gr. Með ágreiningi innan sveitarstjórnar er átt við að greidd séu atkvæði gegn breytingunni í sveitarstjórn.

Í 2. mgr. 49. gr. segir enn fremur að sveitarstjórnarmaður geti krafist þess að nefnd verði endurskipuð telji hann ástæðu til. Sveitarstjórn er þó heimilt að hafna slíkri beiðni ef hún er bersýnilega tilefnislaus að því tilskildu að 2/3 fundarmanna greiði atkvæði með tillögu um höfnun. Við framangreindar breytingar á skipan fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags skal kjósa alla fulltrúa að nýju nema enginn ágreiningur sé innan sveitarstjórnar um breytingarnar.

Þess skal getið í þessu samhengi að þó 2. mgr. 49. gr. sveitarstjórnarlaga veiti þannig sveitarstjórn skýra heimild til að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sem hún kýs hvenær sem hún telur ástæðu til, kunna sérreglur um einstakar nefndir, ráð og stjórnir að

takmarka þessa heimild. Á slíkar sérreglur reynir hins vegar ekki í máli því sem hér er til umfjöllunar.

Fyrir liggur að varabæjarfulltrúunum Borghildi Sölveyju Sturludóttur og Pétri Óskarssyni var vikið úr skipulags- og byggingarráði og hafnarstjórn gegn vilja sínum þegar bæjarstjórn samþykkti tillögur um breytingar á skipan þeirra á fundi sínum 11. apríl 2018. Tillögurnar voru hins vegar samþykktar mótatkvæðalaust í bæjarstjórn og því var ekki ágreiningur um breytingarnar í skilningi 2. mgr. 49. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. einnig 2. mgr. 34. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Breytingarnar fóru því ekki gegn tilvitnuðum ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktarinnar.

Niðurstaða

Eins og að framan er rakið telur ráðuneytið hvorki tilefni til að gera athugasemdir við setu bæjarfulltrúans Guðlaugu Svölu Steinunnar Kristjánsdóttur á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar 11. apríl 2018 né við þær breytingar sem gerðar voru á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar á þeim fundi. Þá séu ekki til staðar forsendur þess að ráðuneytið taki til athugunar meintan kjörgengissmissi bæjarfulltrúans Einaris Birkis Einarssonar.

Ráðuneytið telur hins vegar tilefni til að gera athugasemdir við tvennt í framkvæmd umrædds fundar bæjarstjórnar 11. apríl. Annars vegar það að tillögur um breytingar á skipan skipulags- og byggingarráðs og hafnarstjórnar hafi ekki verið á útsendri dagskrá fundarins og að þrátt fyrir það hafi ekki verið leitað afbrigða áður en þær voru teknar til umfjöllunar og afgreiðslu á fundinum. Hins vegar það að fundinum hafi í raun verið lokað í tæplega klukkustund á meðan umræður um framangreindar tillögur fóru fram, án þess að skilyrði slíkrar lokunar hafi verið fyrir hendi. Þó báðir þessir ágallar hafi verið ámælisverðir telur ráðuneytið þá þó hvorki leiða til ólögmætis fundarins í heild né ólögmætis þeirra breytinga á skipan skipulags- og byggingarnefndar og hafnarstjórnar sem samþykktar voru mótatkvæðalaust af bæjarstjórn.

Ráðuneytið beinir því til nýrrar bæjarstjórnar Hafnarfjarðarkaupstaðar að hún hugi að framangreindum atriðum í störfum sínum og gæti að því að undirbúningur og framkvæmd funda bæjarstjórnar sé ávallt í fullu samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga og samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar. Að því sögðu er ekki tilefni til frekari aðgerða í þessu máli og er því þar með lokið af hálfu ráðuneytisins.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu,

10. október 2018

f.h. ráðherra



Hermann Sæmundsson



Ólafur Kr. Hjörleifsson