



Til Bæjarráðs

Kópavogi, 28. september 2022

2209407/033.03 ÁAK

Efni: Minnisblað bæjarlögmanns vegna fyrirspurnar bæjarfulltrúa Hjördísar Ýrar Johnson

Á fundi bæjarráðs þann 15. september sl. var bæjarlögmanni falið að svara fyrirspurn bæjarfulltrúans Hjördísar Ýrar Johnson um meðferð upplýsinga sem koma fram á lokuðum fundum nefnda og ráða.

Meginregla sveitarstjórnarréttar er að sveitarstjórnarfundir skulu haldnir fyrir opnum dyrum sbr. svohljóðandi ákvæði 16. gr. sveitarstjórnarlaga:

*„Fundir sveitarstjórna eru opnir. Sveitarstjórn getur ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar það telst nauðsynlegt vegna eðlis máls. Oddviti eða sveitarstjórn getur jafnframt ákveðið að ræða fyrir luktum dyrum tillögu um lokun fundar. Þrátt fyrir að fundi sé lokað er heimilt að ákveða að tilteknir starfsmenn sveitarfélags séu viðstaddir.“*

Allar undantekningar frá framangreindri meginreglu ber að túlka þröngt.

Hlutverk undirnefnda sveitarstjórnar, sem oft eru kallaðar fastanefndar er að fara með stjórn og undirbúning einstakra mála í umboði sveitarstjórnar. Rík hefð er fyrir því að fastanefndir fundi fyrir luktum dyrum. Í bæjarmálasamþykkt Kópavogs er tiltekið í 38. gr um fastanefndir, ráð og stjórnir aðrar en bæjarráð að fundir fastanefnda og ráða skuli almennt haldnir fyrir luktum dyrum. Nefnd er heimilt að opna fundi sína komi fram ósk um slíkt svo fremi sem lög eða eðli máls hamli því ekki. Ósk um opinn fund skal beina til formanns nefndar.

Í bæjarmálasamþykktinni segir jafnframt í 11. gr. um skyldur bæjarfulltrúa að þeir skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.



Sú hefð hefur verið við líði innan stjórnsýslu Kópavogs að trúnaður ríki um þær umræður sem fara fram á lokuðum fundum og vinnufundum. Niðurstaða umræðunnar sé síðan opinberuð í fundargerðum. Hér er um óskráða reglu að ræða sem á sér stoð í 11. gr. bæjarmálasamþykkt Kópavogs og skrifum fræðimanna sbr. bókina Sveitarstjórnarréttur, fundir og fundarsköp eftir Gunnar Eydal, (útg. 2006).

Gunnar segir það viðurkennda reglu sveitarstjórnarréttarins að ekki skuli greina opinberlega frá ummælum einstakra nefndarmanna eða fulltrúa á fundum byggðarráðs, nefnda og ráða sveitarfélagsins. Rök fyrir þessari óskráðu reglu, sem þó sé að finna í samþykktum og fundarsköpum séu m.a. þau að nefndarmenn geti tjáð sig frjálst og óhindrað á nefndarfundum án þess að eiga í hættu að einstök ummæli þeirra verði gerð opinber. Fundargerðin ein segi til um hvað á fundinum gerist.

Andstæð sjónarmið er að finna í bók Trausta Fannars Valssonar lögfræðings, Sveitarstjórnarréttur (útg. 2014). Telur Trausti að sveitarstjórnarmenn séu ekki bundnir trúnaði um þær umræður sem fram fara á lokuðum sveitarstjórnarfundum með vísan til tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar. Hins vegar reyni á siðferðisleg viðmið um traust í samskiptum sveitarstjórnarmanna. Samkvæmt dómum hæstaréttar verða takmarkanir á tjáningarfrelsi að uppfylla þrjú skilyrði. Þær verða að byggja á lögum, þjóna lögmætu markmiði og vera nauðsynlegar. Af því leiði að séu upplýsingar sem fram koma á lokuðum fundi í sveitarstjórn ekki háðar trúnaði vegna fyrirmæla í lögum eða leiða af lögum s.s. lagafyrirmæli um þagnarskyldu verði ekki talið að sveitarstjórnarmanni sé utan fundar óheimilt að tjá sig um þau atriði sem þar koma fram. Séu upplýsingarnar hins vegar háðar slíkum trúnaði beri að virða það, að viðurlagðri ábyrgð.

Þegar kemur að því að vega og meta hvort beri að líta til túlkunar Trausta Fannars eða Gunnars Eydal má líta til þess að fundargerðir hafa þann megintilgang að halda til haga og vera til sönnunar um það sem fram fór á fundi og það sem þar var ákveðið. Allir fundarmenn eiga skv. 2. mgr. 26. gr. sveitarstjórnarlaga rétt til þess að fá bókað í fundargerð athugasemdir og afstöðu sína til einstakra mála. Þeir fundarmenn sem telja mikilvægt að eitthvað það sem fram fer á lokuðum fundi verði opinbert eiga ríkan rétt til að fá bókað í fundargerð. Þá fær einnig sá aðili sem bókunin gæti beinst að tækifæri til þess að fá sína afstöðu bókaða. Allir fundarmenn hafa því sama tækifæri til þess að tjá skoðanir sínar og miðla því sem fram fer á fundi með því að fá að bóka sérstaklega í fundargerð.



Niðurstaða:

Af skrifum fræðimanna er ljóst að tvö andstæð sjónarmið eru uppi um meðferð upplýsinga er fram koma á lokuðum fundum nefnda og ráða. Ljóst er að ef um upplýsingar eru að ræða sem leynt eiga að fara samkvæmt lögum getur það haft afleiðingingar í för að upplýsa um slíkt. Þegar upplýsingar eru ekki þess eðlis eða um skoðanaskipti er að ræða má vísa til þess að fundarmenn hafi skv. tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar rétt til þess að tjá sig um það sem fram fór. Það má hins vegar vera ljóst ef að slík regla er viðhöfð án takmarkana er hætt við að það geti komi niður á skoðanaskiptum og umræðu á fundum.

Hér vegast og metast á tvö ólík en þó ekki ósamrýmanleg sjónarmið. Annars vegar það að kjörnir fulltrúar eigi að geta tjáð skoðanir sínar óhikað í lokuðum hóp og geta treyst því að einstök ummæli verði ekki gerð opinber eða tekin úr samhengi. Hitt er að tjáningarfrelsi einstaka fundarmanna sé stjórnarskrár varið og fundarmenn eiga að geta miðlað óhikað og án allra fyrirvara hvað fram fór lokuðum fundi. Þá verður að gera þá kröfu að rétt sé haft eftir öðrum fundarmönnum. Nærtækasta leiðin til þess að miðla réttum upplýsingum af fundinum er með bókun í fundargerð svo aðrir fundarmenn geti brugðist við.

Virðingarfyllst,

Ása A Kristjánsdóttir

Bæjarlögmaður