



Forsætisnefnd

Reykjavík, 26. mars 2025

MSS23030029

Minnisblað um hæfi borgarfulltrúans Björns Gíslasonar til að taka sæti í menningar- og íþróttaráði

Þann 6. mars 2023 vann skrifstofa borgarstjórnar og embætti borgarlögmans minnisblað sem fjallaði um hæfi borgarfulltrúans Björns Gíslasonar til að taka sæti í þáverandi menningar-, íþrótt- og tómstundaráði, en borgarfulltrúinn var á þeim tíma formaður aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkir. Var minnisblaðið afhent borgarstjórnarflokki Sjálfstæðisflokksins og varð ekki af boðuðum mannbreytingum í ráðinu á þeim tíma.

Á borgarstjórnarfundi 18. mars sl. óskaðu borgarfulltrúar Sjálfstæðisflokksins eftir því að tekin yrði á dagskrá kosning í menningar- og íþróttaráð þar sem lagt var til að Björn Gíslason tiki sæti í menningar- og íþróttaráði í stað Kjartans Magnússonar. Var afgreiðslu málsins frestað á fundinum.

Skrifstofa borgarstjórnar og embætti borgarlögmans hafa yfirfarið efni minnisblaðsins og að loknum samanburði á eldri samþykkt, sem var í gildi þegar minnisblaðið var ritað í marsmánuði 2023, og gildandi samþykkt fyrir menningar- og íþróttaráð og að fengnum upplýsingum frá starfandi sviðsstjóra menningar- og íþróttasviðs er ekki talin þörf á uppfærslu minnisblaðsins þar sem efni uppfærðra samninga og nýrrar samþykktar fyrir ráðið er áþekkt því sem var er minnisblaðið var ritað. Örlítið breytt orðalag nýrrar samþykktar breytir því ekki forsendum og niðurstöðu minnisblaðsins. Það helgast af því að ákvæði gildandi samþykktar fyrir ráðið kveða enn á um eftirlitsskyldu ráðsins með mannvirkjum á sviði íþróttar sem eru í eigu Reykjavíkurborgar eða Reykjavíkurborg hefur veitt styrk til. Fyrir liggur að það á enn við í dag um Íþróttafélagið Fylki með sama hætti og fjallað er um á bls. 4 í minnisblaðinu. Þá liggur einnig fyrir að hlutaðeigandi borgarfulltrúi er enn í fyrirsvari fyrir Íþróttafélagið Fylki sem formaður félagsins og telst hann því enn í dag að auki vera vanhæfur til að fjalla um mál annarra íþróttafélaga sem stunda sömu atvinnustarfsemi og Íþróttafélagið Fylki.

Virðingarfyllst,
Helga Björk Laxdal
Skrifstofustjóri borgarstjórnar

Hjálagt: Minnisblað um hæfi borgarfulltrúans Björns Gíslasonar til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði dags. 6. mars 2023



Reykjavík





MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarstjórnarflokkur Sjálfstæðisflokksins

Sendandi: skrifstofustjóri borgarstjórnar og borgarlögmaður

Minnisblað um hæfi borgarfulltrúans Björns Gíslasonar til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði

Vísað er til tölvuskeytis Hildar Björnsdóttur borgarfulltrúa f.h. borgarstjórnarflokks Sjálfstæðisflokksins, dags. 8. febrúar 2023, þar sem kemur fram að borgarstjórnarflokkurinn sé ekki sáttur við þá niðurstöðu að Birni Gíslasyni, borgarfulltrúa hafi verið gert að víkja úr menningar-, íþrótt- og tómstundaráði af þeirri ástæðu að hann er nú formaður aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkis. Í erindinu er vísað til þess að vanhæfisástæður stjórnsýslulaga leiði ekki af sér vanhæfi borgarfulltrúans í þessu sambandi enda hafi borgarfulltrúinn gætt að því að víkja af fundum ráðsins þegar málefni Fylkis eru til umfjöllunar. Því sé óskað eftir skriflegum rökstuðningi og þá samhlíða útlistun á þeim ástæðum sem valdið geta slíku vanhæfi borgarfulltrúa að viðkomandi geti ekki tekið sæti í fastanefnd borgarinnar.

Skrifstofa borgarstjórnar tók erindið til athugunar og leitaði jafnframt liðsinnis borgarlögmanns við vinnslu minnisblaðs þessa. Á meðan vinna við minnisblaðið stóð yfir óskaði borgarstjórnarflokkur Sjálfstæðisflokksins eftir því að kosningar í menningar-, íþrótt- og tómstundaráð yrðu teknar á dagskrá fundar borgarstjórnar 21. febrúar sl. Nánar tiltekið var lagt til að borgarfulltrúinn Björn Gíslason tæki sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði í stað borgarfulltrúans Ragnhildar Öldu Maríu Vilhjálmsdóttur. Var afgreiðslu málsins frestað á fundinum.

Hér á eftir fylgir umbeðið álit.

I.

Um menningar-, íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar

Í gildi er samþykkt fyrir menningar-, íþrótt- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar, sem starfar í umboði borgarráðs með þeim hætti sem nánar er kveðið um í samþykktinni, samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar og eftir því sem lög mæla fyrir um. Fjallað er um verksvið ráðsins á sviði menningar-, íþrótt- og tómstundamála í 2. gr. samþykktar þess. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðið móta stefnu í menningar-, íþrótt- og tómstundamálum og taka ákvarðanir og gera tillögur til borgarráðs um verksvið ráðsins. Þá fellur innan verksviðs ráðsins að hafa eftirlit með rekstri íþrótt- og tómstundasviðs, menningar- og ferðamálasviðs og því að samþykktum og stefnumörkun Reykjavíkurborgar á verksviði ráðsins sé fylgt. Auk þess fer ráðið með önnur verkefni eftir ákvörðun borgarráðs og annast framkvæmd stefnu og verkefna ráðsins og samskipti við aðrar stofnanir borgarinnar.

Þá er mælt fyrir um verkefni menningar-, íþrótt- og tómstundaráðs í 3. gr. samþykktar fyrir ráðið, þó ekki með tæmandi hætti. Í 1. tölul. 3. gr. segir að ráðið vinni meðal annars að eflingu íþrótt- og tómstundastarfs og hafi samvinnu við þá aðila sem um slík mál fjalla. Samkvæmt 2. tölul. 3. gr. hefur ráðið eftirlit með rekstri mannvirkja á sviði íþrótt- og tómstundamála sem ýmist eru í eigu Reykjavíkurborgar eða Reykjavíkurborg hefur veitt styrk til, s.s. sundstaða,



Íþróttamannvirkja og menningarstofnana. Þá segir í 3. tölul. 3. gr. samþykktanna að ráðið skuli gera tillögur til borgarráðs að gerð og staðsetningu nýrra mannvirkja til íþrótt- og tómskundastarfs ásamt tillögum um rekstur þeirra eftir því sem við á. Þá ber ráðinu samkvæmt 4. tölul. 3. gr. að vinna að nýsköpunar- og þróunarstarfi á sviði íþrótt- og tómskundamála og sjá til þess að fyrir hendi séu sem gleggstar upplýsingar um íþrótt- og tómskundamál og þá þjónustu sem í boði er. Ákvæði 10. tölul. 3. gr. kveður á um að ráðið hafi eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða á sviði íþrótt- og tómskundamála, að því marki sem lög leggja skyldur á herðar sveitarfélögum. Þá ber ráðinu að gera tillögur til borgarráðs um menningarstefnu og íþróttastefnu Reykjavíkurborgar.

Í 9. gr. samþykktanna fyrir menningar-, íþrótt- og tómskundaráð er fjallað um samráð. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins ber ráðið ábyrgð á upplýsingamiðlun og samráði við meðal annars félagasamtök og aðra hagsmunaaðila sem tengjast verkefnum ráðsins. Þá skal ráðið leita umsagna og annars samráðs eftir sem við á og efni mála gefur tilefni til. Í 2. mgr. 19. gr. samþykktanna á ráðið að hafa nána samvinnu við félög og aðra sem hafa menningu-, íþrótt- og tómskundamál á sinni stefnuskrá, þ. á m. að móta stefnu um samstarf við þau og gefa þeim kost á, eftir því sem þurfa þykir, að tilnefna fulltrúa til samstarfs.

Ákvæði 10. gr. samþykktanna fyrir menningar-, íþrótt- og tómskundaráð fjallar um fjármál. Þar segir að ráðið fái fjárhagsramma vegna verkefna sem undir það heyra og feli sviðsstjóra menningar-, íþrótt- og tómskundasviðs að vinna starfsáætlun og tillögur vegna fjárhagsáætlunar í samræmi við stefnumótun og forgangsröðun ráðsins. Jafnframt að ráðið afgangi starfsáætlun og tillögur í frumvarp að fjárhagsáætlun í samræmi við starfsáætlun og mótaða stefnu.

Samkvæmt 11. gr. samþykktanna fyrir menningar-, íþrótt- og tómskundaráð fylgist ráðið með því að starfsstaðir á vegum menningar-, íþrótt- og tómskundasviðs fari að settum reglum, veiti góða þjónustu og að starfsemi þeirra sé skilvirk og hagkvæm. Verður að telja að þessir þættir eftirlits ráðsins beinist einnig að íþróttamannvirkjum í eigu Reykjavíkurborgar sem íþróttafélögum hefur verið falið á grundvelli samnings að annast rekstur á.

Um málsmeðferð ráðsins er fjallað í 12. gr. samþykktanna þess. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. skal ráðið við undirbúning mála og töku stjórnvaldsákvæðana gæta þess að farið sé að stjórnsýslulögum. Þá kemur í hlut ráðsins að taka mál upp að nýju komi fram ósk um endurupptöku sem borgarráð telur að skilyrði séu fyrir, sbr. 2. mgr. 12. gr. Loks er í 3. mgr. 12. gr. vísað til samþykktanna um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar um hæfi kjörinna fulltrúa og starfsmanna.

II.

Um hæfi sveitarstjórnarmanna

Ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda um stjórnsýslu sveitarfélaga við undirbúning og töku stjórnvaldsákvæðana. Um hæfi sveitarstjórnarmanna til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála er fjallað í 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og jafnframt í ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem gilda þegar ákvæðum sveitarstjórnarlaga sleppir. Samkvæmt ákvæði 6. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga skal sveitarstjórnarmaður sem veit hæfi sitt eða annars sveitarstjórnarmanns orka tvímælis án tafar vekja athygli oddvita eða formanns nefndar á því. Það kemur síðan í hlut sveitarstjórnar að taka ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanna til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála, sbr. 7. mgr. 20. gr. laganna. Þá kemur fram í 8. mgr. 20. gr. sömu laga að sveitarstjórnarmaður sem er vanhæfur til meðferðar máls megi hvorki taka þátt í meðferð þess né hafa áhrif á það með öðrum hætti. Þá beri sveitarstjórnarmanni sem er vanhæfur ávallt að yfirgefa fundarsal við meðferð og afgreiðslu máls.



Á sveitarstjórnarmanni hvílir þannig skylda til að taka ekki þátt í meðferð máls sem hann telst vera vanhæfur til að fjalla um. Með vanhæfi er hér átt við reglur um svonefnt sérstakt hæfi sem segir til um það hvenær maður er í það sérstökum tengslum við málefni sem er til umfjöllunar, eða aðila sem það snertir, að hann telst vera vanhæfur til að fjalla um það. Reglur um sérstakt hæfi eru skyldar reglum um almennt hæfi. Markmið hinna sérstöku hæfisreglna sveitarstjórnarlaga, eins og annarra hæfisreglna, er að draga úr hættu á að persónulegir hagsmunir einstaklinga í stjórnáslunni hafi áhrif á niðurstöðu máls og ekki síður að auka traust almennings á stjórnvöldum. Með því er jafnframt stuðlað að vandaðri ákvörðunartöku, trúverðugleika og því að stjórnáslá sveitarfélagsins sé hlutlæg og málefnaleg auk þess að vera í samræmi við lög.

III.

Um ípróttafélög, ípróttamannvirki og styrkveitingar

Ípróttafélagið Fylkir

Samkvæmt heimasíðu Ípróttafélagsins Fylkis var borgarfulltrúinn Björn Gíslason endurkjörinn formaður aðalstjórnar á aðalfundi félagsins sem var haldinn 25. apríl 2018 en í borgarstjórnarkosningum 26. maí 2018 náði hann kjöri sem borgarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins. Borgarfulltrúinn hlaut síðan endurkjör á aðalfundi félagsins sem haldinn var 10. apríl 2019 og gegnir enn í dag stöðu formanns aðalstjórnar félagsins og hefur gert síðan árið 2011.

Í lögum Ípróttafélagsins Fylkis sem voru samþykkt á aðalfundi félagsins 28. janúar 1975, með síðari breytingum, kemur meðal annars fram að ípróttafélagið er aðili að ÍSÍ og að markmið þess eru að iðka og útbreiða ípróttir og vinna að heilbrigðu, þroskandi, fjörugu og fjölbreyttu félagslífi. Í lögunum kemur jafnframt fram að aðalstjórn félagsins skipa formaður, varaformaður, ritari, gjaldkeri, spjaldskrárritari og tveir meðstjórnendur. Formaður skal kosinn til árs í senn en aðrir stjórnarmenn skulu kosnir til tveggja ára í senn. Formaður er fulltrúi félagsins út á við og ber að hafa frumkvæði um daglega stjórn og verkaskiptingu innan stjórnar og enn fremur að fylgjast með störfum annarra trúnaðarmanna félagsins. Aðalstjórn hefur sjálfstæðan fjárhag og eftirlit með fjárreiðum einstakra deilda félagsins.

Ípróttabandalag Reykjavíkur (ÍBR)

Samkvæmt heimasíðu Ípróttabandalags Reykjavíkur (ÍBR) kemur fram að ÍBR séu samtök ípróttafélaganna í Reykjavík. ÍBR gættir hagsmuna ípróttahreyfingarinnar í Reykjavík gagnvart opinberum aðilum og vinnur að eflingu og skipulagningu á ípróttastarfsemi í Reykjavík. Aðildarfélag ÍBR eru nú 79 talsins, þ.m.t. Ípróttafélagið Fylkir. ÍBR skipar áheyrnarfulltrúa með málfrelsi og tillögurétt í menningar-, ípróttá- og tómsundaráð Reykjavíkurborgar.

Styrkveitingar til ÍBR og ípróttafélaga

Samstarf sveitarfélaga landsins við ípróttafélög tekur mið af gildi ípróttaiðkunar fyrir uppeldis- og forvarnarstarf eins og skylt er, sbr. 2. gr. ípróttalaga nr. 64/1998. Í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur fram að bygging ípróttamannvirkja í þágu skóla og til almenningsnota sé í verkahring sveitarfélaga nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum. Þá segir í 2. mgr. 7. gr. sömu laga að sveitarstjórn veiti byggingarstyrki til ípróttafélaga og ípróttasamtaka eftir því sem ákveðið sé í fjárhagsáætlun sveitarfélags. Reykjavíkurborg styrkir ípróttafélögin um mikla fjármuni á ári hverju, annars með beinum greiðslum styrkja og hins vegar með því að veita félögunum afnot af mannvirkjum borgarinnar til ípróttaiðkunar. Styrkir og kostnaður vegna afnota ípróttafélaga af mannvirkjum í eigu Reykjavíkurborgar og mannvirkjum sem borgin leigir til afnota fyrir félögin nema um 2.940 m.kr. Þá hefur Reykjavíkurborg samið beint við einstök ípróttafélög, meðal annars um rekstur mannvirkja í eigu borgarinnar. Menningar-, ípróttá- og tómsundasvið annast um samskipti við ípróttafélögin og ÍBR af hálfu borgarinnar.



Fyrirliggjandi er þjónustusamningur milli Reykjavíkurborgar og ÍBR, dags. 30. mars 2020, sem gildir til loka ársins 2023 og varðar styrki sem veittir eru í gegnum ÍBR. Menningar-, íþrótt- og tómstundaráð og stjórn ÍBR annast framfylgd samningsins. Sviðsstjóri menningar-, íþrótt- og tómstundasviðs, framkvæmdastjóri ÍBR og skrifstofur þeirra annast dagleg samskipti aðila. Aðalstjórnir íþróttafélaganna fara með réttindi og skyldur viðkomandi félags í samningnum fyrir hönd félaganna. Aðalstjórn hvers félags ábyrgist þá þjónustu sem samningurinn mælir fyrir um og gerir jafnframt grein fyrir fjármálum félagsins í samræmi við ákvæði samningsins.

Rekstur íþróttamannvirkja og samkeppnisrekstur

Í álit samkeppnisráðs frá 6. september í máli nr. 9/1999 var til umfjöllunar kvörtun til Samkeppnisstofnunar vegna samkeppnishamlandi áhrifa af styrkveitingu Reykjavíkurborgar til íþróttamannvirkja. Af hálfu samkeppnisráðs kom þar meðal annars til skoðunar hvort umkvörtunarefni málsins heyrði undir gildissvið samkeppnislaga og þar með valdsvið samkeppnisyfirvalda. Í niðurstöðu álitsins er rakið að bygging íþróttamannvirkja og leiga þeirra gegn endurgjaldi falli undir skilgreiningu samkeppnislaga á atvinnustarfsemi. Þá séu styrkveitingar Reykjavíkurborgar til þess fallnar að hafa áhrif á samkeppni. Þar af leiðandi var það mat samkeppnisráðs að styrkveitingar af hálfu Reykjavíkurborgar til íþróttamannvirkja eða rekstrar íþróttastarfsemi falli undir gildissvið samkeppnislaga. Þá kemur fram í álitinu að flest íþróttahús sem boðin séu til útleigu séu í eigu íþróttafélaga sem reyni að afla sér tekna með því að leigja til ótengdra aðila þann tíma og það rými sem ekki sé nýtt af íþróttafélagunum. Íþróttafélög sem stundi sömu atvinnustarfsemi, s.s. byggingu á íþróttamannvirkjum og útleigu á þeim til ótengdra aðila, séu þannig að keppa við hvert annað. Samkeppnislegt rekstrarumhverfi þeirra væri að flestu leyti sambærilegt ef ekki kæmu til styrkveitingar Reykjavíkurborgar eftir atvikum með aðkomu ÍBR og þáverandi íþrótt- og tómstundasviðs Reykjavíkurborgar.

IV.

Um hæfi borgarfulltrúans Björns Gíslasonar til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði

Íþróttafélagið Fylkir hefur í gegnum tíðina annast rekstur íþróttamannvirkja í eigu Reykjavíkurborgar, sbr. t.d. 2. dagskrárlíð fundargerðar fundar íþrótt- og tómstundaráðs frá 22. desember 2010. Þá er eins og að framan greinir, í gildi samstarfssamningur Reykjavíkurborgar og ÍBR f.h. íþróttafélaga í Reykjavík dags. 30. mars 2020. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. samningsins er gert ráð fyrir greiðslu styrkja til íþróttafélaganna, á grundvelli greiðsluyfirlits þar sem m.a. er getið um helstu atriði sem félögin þurfa að standa skil á til að hljóta greiðslur. Þá kemur fram í 8. gr. samningsins að íþróttafélögin hafa aðstöðu í íþróttamannvirkjum sem þau ýmist eiga eða reka sjálf og/eða í mannvirkjum sem Reykjavíkurborg á eða hefur gert leigusamninga um. ÍBR úthluti íþróttafélögum æfingatímum í mannvirkjum í samræmi við sérstakar reglur þar um. Styrkur til íþróttafélaga sé reiknaður vegna afnota þeirra af borgarmannvirkjum, en um mannvirki sem íþróttafélögin reka sé nánar kveðið á um í sérstökum greiðslusamningum. Enn fremur segir í 11. gr. að meiriháttar viðhald íþróttamannvirkja njóti styrkja af hálfu Reykjavíkurborgar. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir úthlutunarnefnd sem er ætlað að leggja mat á umsóknir, þ.m.t. hvort um meiriháttar viðhald sé að ræða, og gera tillögur um úthlutun hvers árs til menningar-, íþrótt- og tómstundaráðs sem tekur ákvörðun um úthlutun styrkja. Er að öðru leyti vísað til ákvæða samningsins í heild sinni um hlutverk menningar-, íþrótt- og tómstundaráðs varðandi framfylgd og eftirlit samningsins.

Fyrir liggur að Íþróttafélagið Fylkir annast rekstur gervigrasvalla við Fylkisveg sem eru í eigu Reykjavíkurborgar. Þá annast félagið rekstur Fylkissels við Norðlingabraut 12, sem Reykjavíkurborg leigir af Eykt ehf. fyrir starfsemi félagsins. Jafnframt hefur Íþróttafélagið Fylkir afnot af íþróttahúsum Árbæjarskóla og Norðlingaskóla, sem eru í eigu borgarinnar.



Menningar-, íþrótt- og tómstundaráð fer því með eftirlitshlutverk með Íþróttafélaginu Fylki vegna framangreindra íþróttamannvirkja eins og kveðið er á um í 2. tölul. 3. gr. samþykktar fyrir ráðið.

Samkvæmt dómi Hæstaréttar Íslands frá 19. mars 1993 í máli nr. 27/1993, og álitum umboðsmanns Alþingis frá 13. febrúar 1997 í máli nr. 1807/1996, tekur grundvallarreglan um hæfi ekki einungis til undirbúnings og töku stjórnvaldsákvæðana heldur einnig til eftirlits með stjórnsýslu. Í fyrrnefndu álitum nr. 1807/1996 taldi umboðsmaður Alþingis að nefndarmenn úthlutunarnefnda um atvinnuleysisbætur væru af þeim sökum vanhæfir til að eiga samtímis sæti í stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs þar sem stjórn sjóðsins væri ætlað að hafa eftirlit með úthlutunarnefnd samkvæmt lögum.

Jafnvel þótt hér sé til umfjöllunar eftirlit stjórnvalds, þ.e. menningar-, íþrótt- og tómstundaráðs, samkvæmt samþykktum þess, með einkaaðila, þ.e. íþróttafélagi, verður að telja að sömu sjónarmið eigi hér við.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að kjörinn fulltrúi sem tekur sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði og er falið að starfa eftir þeim samþykktum sem um ráðið gilda um verksvið þess og verkefni sem lúta meðal annars að eftirliti með rekstri íþróttamannvirkja sem eru ýmist í eigu Reykjavíkurborgar eða njóta styrkveitinga af hálfu borgarinnar, getur ekki á sama tíma gegnt stöðu formanns aðalstjórnar íþróttafélags sem annast rekstur slíks íþróttamannvirkis. Þannig getur borgarfulltrúinn Björn Gíslason vart talist vera hæfur til að sinna almennu eftirlitshlutverki sem nefndarmaður í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði gagnvart Íþróttafélaginu Fylki þar sem hann er formaður félagsins og þar með fyrirsvarsmaður þess. Í þessu sambandi skiptir máli að það eftirlitshlutverk sem mælt er fyrir um að hvíli á ráðinu samkvæmt 2. tölul. 3. gr. samþykktar þess er almennt og því ekki takmarkað við sérstök atvik eða einstök mál sem kunna að vera borin undir ráðið. Borgarfulltrúinn Björn Gíslason telst því vera almennt vanhæfur til taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði.

Þessu til viðbótar verður að telja að auk þess sem hér hefur verið rakið að framan komi til skoðunar hin óskráða meginregla um almennt neikvætt hæfi stjórnsýslunnar. Þannig hefur á grundvelli eðlis máls og meginreglu þeirri sem liggur að baki hinum sérstöku hæfisreglum verið talið að til sé óskráð réttarregla um almennt neikvætt hæfi, þess efnis að maður sé útilokaður frá því að taka við opinberu starfi þegar fyrirsjáanlegt er að hann muni oft verða vanhæfur til meðferðar einstakra mála á grundvelli hinna sérstöku hæfisreglna. Þessa meginreglu hefur umboðsmaður Alþingis orðað með eftirfarandi hætti í mörgum álitum sínum: „[...] ganga verður út frá því að sú grundvallarregla gildi um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem annaðhvort er fyrirsjáanlegt að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála eða gegna stöðu, sem vegna ákveðinna tengsla við nefndina veldur sjálfkrafa að þeir geti ekki talist hæfir til að fjalla um sömu mál í sömu stöðunum.“

Í ljósi þess að borgarfulltrúinn Björn Gíslason gegnir stöðu formanns aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkis er hann þegar af þeirri ástæðu vanhæfur til umfjöllunar, meðferðar og afgreiðslu mála sem varða félagið taki hann sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði. Eins og rakið er hér að framan teljast íþróttafélög sem stunda sömu atvinnustarfsemi vera í samkeppni við hvert annað. Mikilvægt er því að ráðið gæti að jafnræði, meðalhófi og málefnalegum sjónarmiðum gagnvart íþróttafélögum og að starf þess hafið yfir gagnrýni þeirra. Með hliðsjón af því yrði borgarfulltrúinn einnig að teljast vanhæfur til umfjöllunar, meðferðar og afgreiðslu mála sem varða félag sem stunda sömu atvinnustarfsemi og Íþróttafélagið Fylkir hjá ráðinu. Að öðrum kosti verður að telja fyrir hendi væri hagsmunaaðrekstur þar sem borgarfulltrúinn væri þá kominn í þá stöðu að geta haft áhrif og tekið ákvörðun um mál og



hagsmuni sem varða íþróttafélög sem eru í samkeppni við Íþróttafélagið Fylki sem hann er í fyrirsvari fyrir. Ljóst má vera að um ótiltekinn fjölda mála kann að vera að ræða sé tekið mið af þeim fjölda íþróttafélaga sem eru í Reykjavík.

Þá liggur fyrir að ekki er unnt að taka sæti í ráðinu undir þeim formerkjum að ætla einungis að fjalla um hluta af verkefnum ráðsins þ.e. þau sem lúta að menningu. Í þessu samhengi vísast m.a. til 24. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fram kemur að hverjum sveitarstjórnarmanni er skylt að inna af hendi þau störf sem sveitarstjórn felur honum. Eðli málsins samkvæmt felst í því að taki kjörinn fulltrúi sæti í ráði ber honum að takast á hendur öll þau verkefni sem felld eru undir verksvið ráðsins.

Úrlausn þess hvort um neikvætt hæfi er að ræða byggist að verulegu leyti á hinum sérstöku hæfisreglum. Almenn neikvætt hæfi er þó ákvarðað á grundvelli tengsla og hagsmuna viðkomandi aðila við ótiltekinn fjölda mála sem horfur eru á að verði lögð fyrir hann til úrlausnar á meðan sérstakt hæfi er ákvarðað á grundvelli tengsla og hagsmuna við tiltekið og fyrirliggjandi mál. Þannig verður að leggja mat á það í hverju tilviki fyrir sig hvort þær aðstæður eru fyrir hendi að telja beri aðila almennt vanhæfan og gera verður kröfu til þess að það sé augljóslega fyrirsjáanlegt að hlutaðeigandi aðili muni verða vanhæfur í allmörgum málum auk þess sem líta ber til umfangs og eðlis mögulegra hagsmunaárekstra. Að auki kann að koma upp umfangsmikill hagsmunaárekstur sem í eðli sínu snertir ekki einungis úrlausn tiltekinna mála heldur starfsemi nefndar að meira eða minna leyti þannig að um sé að ræða viðvarandi hagsmunaárekstur.

Aukinheldur skal þess getið að í þeim tilvikum sem nefndarmaður er almennt vanhæfur samkvæmt hinni óskráðu grundvallarreglu um almennt neikvætt hæfi, hefur engu að síður verið litið svo á að forðast eigi að skipa menn sem eru í þeirri aðstöðu að óhlutdrægni þeirra kunni oft að verða dregin í efa. Þannig hefur umboðsmaður Alþingis bent á það, meðal annars í álitu sínu frá 12. desember 1995 í máli nr. 999/1994, að við val á nefndarmönnum í stjórnsýslunefndir sé æskilegt að reynt sé að komast hjá því að skipa menn sem eru í þeirri stöðu að óhlutdrægni þeirra kunni að vera dregin í efa. Með því væri unnt að koma í veg fyrir þau margþættu vandamál sem upp koma þegar nefndarmenn væru ítrekað vanhæfir til meðferðar og afgreiðslu mála. Með vísan til þess að borgarfulltrúinn Björn Gíslason er formaður Íþróttafélagsins Fylkis geta önnur íþróttafélög í Reykjavík dregið í efa óhlutdrægni hans sem ráðsmanns í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði.

V.

Gildi ákvörðunar sem vanhæfur nefndarmaður hefur tekið

Taki borgarfulltrúinn Björn Gíslason sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði og þátt í afgreiðslu máls sem hann er vanhæfur til að fjalla um, telst hlutaðeigandi ákvörðun vera haldin annmarka. Ef til staðar er annmarki að lögum þá kemur til athugunar hvort annmarkinn sé verulegur. Að jafnaði telst annmarki á meðferð máls að vera verulegur ef hann er til þess fallinn að hafa áhrif á efni ákvörðunar þannig að hún telst ógildanleg. Í framkvæmd hefur hinn sérstaki mælikvarði verið notaður þegar vanhæfur nefndarmaður hefur tekið þátt í meðferð og afgreiðslu máls, en í því felst að annmarki leiði einungis til ógildingar að því gefnu að hann hafi leitt til rangrar niðurstöðu í hlutaðeigandi máli. Ákvörðun hefur þá verið talin gild ef talið er sannað að áhrif og atkvæði hins vanhæfa nefndarmanns hafi ekki ráðið úrslitum máls. Teljist á hinn bóginn ákvörðun vera ógildanleg sökum vanhæfis nefndarmanns kann það að leita til skaðabótaskyldu Reykjavíkurborgar að þar tilgreindum skilyrðum uppfylltum.

VI.

Samandregnar niðurstöður



Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið eru samandregnar niðurstöður minnisblaðsins eftirfarandi:

- Borgarfulltrúinn Björn Gíslason telst sem formaður Íþróttafélagsins Fylkis vanhæfur til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði á grundvelli sérstakra hæfisreglna þar sem ráðinu ber að hafa eftirlit með rekstri mannvirkja á sviði íþrótt- og tómstundamála sem er í eigu Reykjavíkurborgar eða Reykjavíkurborg hefur veitt styrk til, s.s. íþróttamannvirki sbr. 2. tölul. 3. gr. samþykktu fyrir ráðið.
- Borgarfulltrúinn Björn Gíslason telst einnig vanhæfur til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði á grundvelli óskráðrar meginreglu um almennt neikvætt hæfi þar sem hann er sem formaður Íþróttafélagsins Fylkis í fyrirsvari fyrir félagið og gætir hagsmuna þess. Af því leiðir að borgarfulltrúinn er ekki einungis vanhæfur til að fjalla um mál félagsins heldur einnig mál sem varða önnur íþróttafélög sem stunda sömu atvinnustarfsemi og Íþróttafélagið Fylkir, enda teljast þau þá vera í samkeppni við hvert annað.
- Taki borgarfulltrúinn Björn Gíslason sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði og þátt í afgreiðslu máls á vettvangi ráðsins sem hann er vanhæfur til að fjalla um, telst hlutaðeigandi ákvörðun vera haldin annmarka. Verði talið að um sé að ræða verulegan annmarki að lögum kann það að leiða til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar sem getur haft í för með sér skaðabótaskyldu fyrir Reykjavíkurborg að þar tilgreindum skilyrðum uppfylltum.

Helga Björk Laxdal
skrifstofustjóri borgarstjórnar

Ebba Schram
borgarlögmaður

Afrit sent:
Björn Gíslason, borgarfulltrúi