



Dagsetning 7.5.2025
Málsnúmer IRN25040046

Innviðaráðuneytinu barst þann 3. apríl erindi Helga Áss Grétarssonar, varaborgarfulltrúa Sjálfstæðisflokksins (hér eftir vísað til sem málshefjandi), vegna stjórnsýslu Reykjavíkurborgar (hér eftir vísað til sem sveitarfélagið) við afgreiðslu á tillögu um að borgarfulltrúinn Björn Gíslason tæki sæti í menningar- og íþróttaráði á fundi borgarstjórnar þann 1. apríl sl.

Með bréfi, dags. 7. apríl sl., óskaði sveitarfélagið eftir túlkun ráðuneytisins á ákvæðum sveitarstjórnarlaga varðandi hæfi borgarfulltrúa til að taka sæti í menningar- og íþróttaráði sveitarfélagsins. Nánar tiltekið er óskað eftir álit ráðuneytisins á því hvort borgarfulltrúinn Björn Gíslason sé hæfur samkvæmt 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 til þess að taka sæti í menningar- og íþróttaráði í ljósi þess að hann gegnir jafnframt formennsku í aðalstjórn íþróttafélagsins Fylkis.

Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins hefur með beinum hætti verið falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálf hvort tilefni er til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Nánar um málsatvik

Í erindum málshefjanda og sveitarfélagsins kemur fram að í febrúar 2023 hafi borgarstjórnarflokkur Sjálfstæðisflokksins lýst óánægju með þá ákvörðun borgarráðs að Birni Gíslasyni, borgarfulltrúa, hafi verið gert að víkja úr menningar-, íþrotta- og tómstundaráði af þeirri ástæðu að hann væri formaður aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkis. Í kjölfarið hafi Reykjavíkurborg gefið út álit um að borgarfulltrúinn væri vegna stöðu sinnar vanhæfur til að taka sæti í umræddri nefnd.

Á fundi borgarstjórnar þann 7. júní 2022 var borgarfulltrúinn kosinn í menningar-, íþrótt- og tómstundaráð en á fundi borgarráðs þann 11. ágúst 2022 var samþykkt að annar borgarfulltrúi tæki sæti hans í ráðinu. Á fundi borgarstjórnar 21. febrúar 2023 hafi legið fyrir tillaga borgarfulltrúa Sjálfstæðisflokksins um að borgarfulltrúinn tæki sæti á ný í ráðinu en hafi afgreiðslu þeirrar tillögu verið frestað þar sem fyrirséð var að skipun nefndarinnar myndi þá ekki uppfylla ekki kröfu 2. mgr. 45. gr. sveitarstjórnarlaga um kynjahlutfall.

Í kjölfarið hafi borgarstjórnarflokkur Sjálfstæðisflokksins gert athugasemd við þá niðurstöðu að Birni Gíslasyni, borgarfulltrúa, hafi verið gert að víkja úr menningar-, íþrótt- og tómstundaráði af þeirri ástæðu að hann væri formaður aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkis. Hafi flokkurinn því óskað eftir skriflegum rökstuðningi og útlistun á þeim ástæðum sem valdið gætu slíku vanhæfi borgarfulltrúa, að viðkomandi gæti ekki tekið sæti í fastanefnd sveitarfélagsins. Í álit embættismanna/Reykjavíkurborgar, dags. 6. mars 2023, kemur fram að borgarfulltrúinn teljist vanhæfur til að taka sæti í menningar-, íþrótt- og tómstundaráði á grundvelli óskráðrar meginreglu um almennt neikvætt hæfi þar sem hann sé sem formaður aðalstjórnar Íþróttafélagsins Fylkis í fyrirsvari fyrir félagið og gæti hagsmuna þess. Af því leiði að borgarfulltrúinn sé ekki einungis vanhæfur til að fjalla um mál félagsins, heldur einnig mál sem varði önnur íþróttafélög á grundvelli samkeppnissjónarmiða.

Á fundi borgarstjórnar 1. apríl sl. hafi borgarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins lagt fram tillögu um að borgarfulltrúinn Björn Gíslason myndi taka sæti í menningar- og íþróttaráði í stað borgarfulltrúans Kjartans Magnússonar. Hafi borgarfulltrúar Samfylkingarinnar, Pírata, Sósíalistaflokks Íslands, Flokks fólksins og Vinstri grænna þá lagt fram svohljóðandi málsmeðferðartillögu:

„Í ljósi þess að mikill vafi leikur á því hvort borgarfulltrúinn Björn Gíslason sé hæfur til að taka sæti og taka þátt í afgreiðslu mála á vettvangi menningar- og íþróttaráðs er lagt til að borgarstjórn samþykki að fresta afgreiðslu málsins og fela forsætisnefnd f.h. borgarstjórnar að senda fyrirspurn til innviðaráðuneytisins um álit þess á hæfi borgarfulltrúans til að taka sæti í umræddu ráði. Óskað verði eftir flýtimeðferð á erindi borgarstjórnar hjá ráðuneytinu.“

Þá hafi framangreindir borgarfulltrúar jafnframt lagt fram eftirfarandi bókun:

„Sjálfstæðisflokkurinn leggur nú fram í þriðja sinn á kjörtímabilinu tillögu um að Björn Gíslason borgarfulltrúi verði kjörinn í menningar- og íþróttaráð. Fyrir liggur skýrt álit skrifstofustjóra borgarstjórnar og borgarlögmans um að viðkomandi borgarfulltrúi sé vanhæfur til að taka sæti í ráðinu þar sem hann er formaður Fylkis, eins af stóru íþróttafélagunum í borginni. Klárir hagsmunaárekstrar myndu fylgja þessari skipan. Það kemur líka skýrt fram í álitinu að borgarfulltrúinn telst einnig vanhæfur á grundvelli meginreglu um almennt neikvætt hæfi sem þýðir að borgarfulltrúinn er ekki einungis vanhæfur til að fjalla um mál Fylkis í ráðinu heldur einnig mál sem varða önnur íþróttafélög í borginni, sem teljast vera í samkeppni við það. Síðast en ekki síst er alvarlegt að skipan borgarfulltrúans í menningar- og íþróttaráð kynni að leiða til ógildingar stjórnvaldsákvæðana sem borgarfulltrúinn tæki þátt í sem fulltrúi í ráðinu, sem gæti haft í för með sér skaðabótaskyldu fyrir Reykjavíkurborg. Á þessum forsendum geta fulltrúar samstarfsflokka ekki stutt þessa tillögu og lýsa furðu sinni á því að Sjálfstæðisflokkurinn sé tilbúinn með þessum gjörningi að grafa undan ákvarðanatöku fagráðsins um íþróttamáfefni og þar með stefna í óvissu íþróttastarfi í borginni, þar með talið barna- og ungmennastarfi í öllum hverfum borgarinnar.

Samstarfsflokkarnir leggja til þá málsmeðferð að leitað verði álits innviðaráðuneytisins áður en tillagan verður tekin til formlegrar afgreiðslu og jafnframt verði óskað eftir flýtimeðferð á erindinu.“

Í kjölfarið hafi borgarfulltrúar Sjálfstæðisflokksins lagt fram svohljóðandi bókun:

„Sú framganga meirihlutans að koma í veg fyrir kjör Björns Gíslasonar borgarfulltrúa í menningar- og íþróttaráð Reykjavíkur er hæpin. Það er slæmt fordæmi að meirihlutflokkarnir hlutist til um val fulltrúa minnihlutflokkanna í ráð og nefndir. Björn er formaður íþróttafélagsins Fylkis og af því leiðir að hann býr yfir sérþekkingu á sviði íþróttamála. Af þeim ástæðum er eðlilegt að hans flokkur vilji njóta krafta hans í fagráði sem fjallar um íþróttamál. Meirihlutinn í borgarstjórn kemur hins vegar í veg fyrir þá kosningu og ber fyrir sig lögfræðilíti um vanhæfi Björns til að sitja í ráðinu. Nauðsynlegt er að láta reyna á þær forsendur sem fram koma í álitinu en Björn er í sjálfböðastarfi fyrir Fylki og hefur því hvorki tekjur né framfærslu af því starfi sem hann sinnir þar. Til að teljast vanhæfur við töku stjórnvaldsákvæðana þarf viðkomandi að hafa sérstakra persónulegra og verulegra hagsmuna að gæta. Því er ekki til að dreifa í þessu tilviki. Til þess ber einnig að líta að Björn hefur um árabil setið í íþrótt- og tómstundaráði á fyrri kjörtímabilum, án nokkurra athugasemda. Þá getur ákvörðunin um að meina Birni að taka sæti í ráðinu haft víðtæk fordæmisgefandi áhrif, svo sem á minni sveitarfélög.“

Á fundi forsætisnefndar 4. apríl sl. hafi afgreiðsla borgarstjórnar frá 1. apríl sl. varðandi kosningu í menningar- og íþróttaráð verið lögð fram og lagði fulltrúi Sjálfstæðisflokksins fram eftirfarandi bókun:

„Tillöguflutningur fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í borgarstjórn hinn 1. apríl síðastliðinn, um að Björn Gíslason myndi taka sæti í menningar- og íþróttaráði, miðaðist að því að borgarfulltrúinn, hefði tók á því að bera mál sitt í formi kæru til innviðaráðuneytisins, sbr. 1. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 1. mgr. 109. gr. sömu laga. Í stað þess að tillagan væri einfaldlega felld með vísan til fyrirbyggjandi álits, dags. 6. mars 2023, var málinu frestað. Sú afgreiðsla borgarstjórnar meinaði Birni að leita réttar síns með sanngjörnum hætti. Ástæða er til að harma þá nálgun. Eigi að síður vonast fulltrúi Sjálfstæðisflokksins að málið komist á þann rekspöl að úr þessari lagaþrætu um meint vanhæfi Björns Gíslasonar sé leyst og að úrlausnaraðilinn, innviðaráðuneytið, gefi borgarfulltrúanum, sanngjarnt tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að.“

Að mati málshefjanda hafi verið nauðsynlegt að málið yrði sett í formlegt ferli innan borgarstjórnar og að borgarstjórn myndi þá hafna því að kjósa hann í viðkomandi fagrád og að borgarfulltrúinn hefði þá tækifæri, kysi hann það, til að bera málið undir ráðuneytið á grundvelli 1. mgr. 111. gr., sbr. 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Í stað þess að tekin hafi verið efnisleg afstaða til málsins á fundi borgarstjórnar 1. apríl sl., hafi framangreind málsmeðferðartillaga verið samþykkt sem hafi í reynd frestað málinu í enn eitt skiptið.

Telur málshefjandi því að málsmeðferð borgarstjórnar hinn 1. apríl sl. hafi brotið á rétti borgarfulltrúans til að geta sjálfur borið stjórnsýslu sveitarfélagsins undir æðra sett stjórnvald. Málmeðferðin hafi verið ósanngjörn og óeðlilegt að borgarfulltrúinn sem einstaklingur og kjörinn fulltrúi geti ekki borið álitaefnið með sjálfstæðum hætti undir innviðaráðuneytið.

Í erindi sveitarfélagsins kemur fram að borgarstjórn telji afar mikilvægt að ganga ekki á rétt borgarstjórnarflokka og kjörinna fulltrúa þeirra um að fá að skipa sínum málum með þeim hætti sem þeir kjósa helst. Hins vegar verði ekki framhjá því litið að fyrir liggi lögfræðilegt álit um hæfi viðkomandi borgarfulltrúa, unnið að beiðni viðkomandi borgarstjórnarflokks, þar sem komist sé að þeirri niðurstöðu að um vanhæfi sé að ræða. Það sé jafnframt á ábyrgð borgarstjórnar að hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélagsins, líkt og boðað er í 8. gr. sveitarstjórnarlaga.

Leiti sveitarfélagið því til ráðuneytisins með fyrirspurn um túlkun á 20. gr. sveitarstjórnarlaga og telur að álitaefnið fullnægi þeim skilyrðum að um sé að ræða mikilvægan þátt í eftirliti ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaganna, þar sem röng ákvörðun á vettvangi borgarstjórnar varðandi skipan í menningar- og íþróttaráð geti haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir stjórnslu og ákvarðanir ráðsins.

Leiðbeiningar ráðuneytisins

Af erindi málshefjanda og sveitarfélagsins má ráða að óskað sé eftir sérstökum leiðbeiningum um túlkun 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 112. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að ráðuneytið ákveður sjálft hvort tilefni er til að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélags. Telur ráðuneytið að skýra beri orðalagið stjórnslu sveitarfélags til samræmis við 1. mgr. 109. gr. þar sem fram kemur að ráðuneytinu „ber að hafa eftirlit með því að stjórnslu sveitarfélaga sé í samræmi við sveitarstjórnarlög og önnur lögleg fyrirmæli.“ Eins og fram kemur í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 138/2011, er með löglegum fyrirmælum vísað til laga í rúmri merkingu, þ.e. bæði settra laga og óskráðra grundvallarreglna, bæði hvað varðar form og efni ákvarðana, samninga og annarra athafna af hálfu sveitarfélaga.

Hvorki í 109. gr. eða 112. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað nánar um skilyrði þess að ráðuneytið geti fjallað um stjórnslu sveitarfélags, svo sem tímamörk, þá hagsmuni sem þurfi að vera undir eða að atvik máls þurfi að vera með tilteknum hætti. Er þá jafnframt í skýringum við 112. gr. fyrirnefnds frumvarps vísað til þess að ráðuneytið geti fjallað um stjórnslu sveitarfélags á grundvelli fyrirspurna frá einstökum sveitarstjórnarmönnum og að viðkomandi telur leiðbeiningar skv. 1. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga nægjanlegar.

Telur ráðuneytið að í ljósi þess að um sé að ræða mikilvægan rétt og jafnframt skyldu sveitarstjórnarmanna til að gegna því starfi sem þeir eru kjörnir lýðræðislega til og þess fjölda mála sem ráðuneytinu berast vegna hæfis sveitarstjórnarfulltrúa, sé tilefni til að ráðuneytið gefi út leiðbeiningar á grundvelli 1. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Hæfi sveitarstjórnarfulltrúa

Um hæfi sveitarstjórnarmanna og nefndarfulltrúa til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnslulaga, sé ekki öðruvísi kveðið á um í sveitarstjórnarlögum, samkvæmt 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Í öðrum tilvikum en skv. 1. mgr. ber sveitarstjórnarmanni eða nefndarfulltrúa að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af sbr. 2. mgr. 20. gr.

sveitarstjórnarlaga. Það er hins vegar eftir sem áður skilyrði þess að sveitarstjórnarfulltrúi verði vanhæfur, að hann eigi sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls.

Þegar starfsmaður er fyrirsvarsmaður fyrirtækis, sem er aðili máls, verður starfsmaðurinn vanhæfur til meðferðar þess á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Starfsmaðurinn getur einnig orðið vanhæfur til meðferðar máls, enda þótt fyrirtækið teljist strangt til tekið ekki aðili þess, eigi það engu að síður sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Fyrirsvarsmaður fyrirtækis kann síðan að vera vanhæfur til meðferðar annarra mála, er snerta fyrirtækið sérstaklega, á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, ef þær aðstæður eru fyrir hendi sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

Við mat á því hvort nefndarmaður eigi sérstakra eða verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins, þarf að taka sjálfstæða afstöðu til eðlis og umfangs þeirra hagsmuna sem á reynir í málinu svo og tengsl nefndarmannsins eða félagsins við þá hagsmuni. Þegar úrlausn stjórnsýslumáls getur haft áhrif á samkeppni á ákveðnum markaði er rætt um að þeir aðilar sem eru á þeim markaði og finna fyrir áhrifum af ákvörðuninni eigi samkeppnishagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Svo um vanhæfi geti verið að ræða á grundvelli samkeppnishagsmuna, verður að vera um raunverulega og virka samkeppni að ræða.

Þá verða hagsmunirnir jafnframt að vera það verulegir að þeir séu til þess fallnir að hafa áhrif og við úrlausn tiltekins máls verður að reyna á þá samkeppnishagsmuni. Þrátt fyrir að nefndarmaður kunni með vísan til 5. eða 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga að teljast vanhæfur til að taka þátt í meðferð og úrlausn máls vegna þess að niðurstaða þess hefur áhrif á samkeppnishagsmuni fyrirtækis sem hann er í fyrirsvari fyrir, verður nefndarmaðurinn þó einungis talinn vanhæfur á þeim grundvelli ef fyrirsjáanlegt er að umrætt fyrirtæki hafi svo einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af niðurstöðu í málinu, þ.e. ágóða, tap eða óhagræði, að almennt verði að telja aðstæður fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efna með réttu, sbr. álit UA í máli nr. 5192/2007.

Við túlkun og fyllingu þeirra reglna um sérstakt hæfi sem fram koma í 20. gr. sveitarstjórnarlaga, ber að hafa í huga þann tilgang reglnanna að þær stefna fyrst og fremst að því að draga úr hættu á að persónulegir hagsmunir hafi áhrif á niðurstöðu máls í opinberri stjórnsýslu. Gildissvið hæfisreglna sveitarstjórnarlaga er þá jafnframt ekki einungis bundið við stjórnvaldsákvarðanir, því líkt og fram kemur í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, ber sveitarstjórnarmanni að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu stjórnsýslumála þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af.

Hæfisreglur 20. gr. sveitarstjórnarlaga fjalla um *sérstakt hæfi* sveitarstjórnarmanna en náskyldar þeim reglum eru *almennar neikvæðar hæfisreglur*. Meginmarkið neikvæðra hæfisreglna er að stuðla að því að stjórnvaldsákvarðanir verði bæði lögmætar og réttar með því að draga fyrir fram úr líkum á að tiltekin ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu máls. Varna hinar almennu neikvæðu hæfisreglur því að ákveðinn einstaklingur gegni tilteknu hlutverki, ef hann er í þeirri stöðu að horfur eru á að hann muni oft verða vanhæfur á grundvelli hinna sérstöku hæfisreglna.

Almennar neikvæðar hæfisreglur taka ekki eingöngu til hagsmunaárekstra er valda sérstöku vanhæfi, heldur geta þær einnig komið í veg fyrir hagsmunaárekstra sem hinar

sérstöku hæfisreglur taka ekki til. Hinar almennu neikvæðu hæfisreglur stuðla því að auknu réttaröryggi og geta komið í veg fyrir að þær aðstæður skapist sem eru til þess fallnar að rýra traust almennings á stjórnsýslunni. Reglurnar geta jafnframt verið til þess fallnar að auka skilvirkni og hagkvæmni í stjórnsýslunni þar sem þær stuðla að því að starfsmenn hennar og í ákveðnum tilvikum kjörnir fulltrúar, verði sjaldnar vanhæfir á grundvelli sérstakra hæfisreglna.

Að meginstefnu er val sveitarstjórna á fulltrúum í ráð og nefndir sveitarfélagsins frjálst. Vali þeirra eru þó settar skorður bæði af settum ákvæðum og grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins. Sú meginregla hefur verið talin gilda um almennt hæfi nefndarmanna í opinberum nefndum, að ekki skuli skipa þá menn til nefndarsetu, sem fyrirsjáanlegt er að verði oft vanhæfir til meðferðar einstakra mála. Með hliðsjón af markmiðum sérstakra hæfisreglna stjórnsýsluréttarins og tengsla þeirra við þá meginreglu verður að leggja til grundvallar, að markmið meginreglunnar sé í senn að stuðla að því að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á ákvarðanir og að almenningur svo og þeir, sem hlut eiga að málum, geti treyst því, að opinberar nefndir leysi úr þeim á málefnalegan hátt, sbr. álit UA í máli nr. 1964/1996.

Framfylgd ofangreindra reglna getur þó falið í sér þá hættu að þeir sem þekkingu og reynslu hafa á tilteknu sviði verði útilokaðir frá því að taka þátt í störfum á vegum hins opinbera. Sveitarstjórnamenn, sem kjörnir eru í lýðræðislegum kosningum, hafa bæði þá skyldu og þann rétt til að gegna því starfi sem þeir eru kjörnir til. Við beitingu reglnanna verður því að hafa í huga að ekki má leggja ónauðsynlegar hindranir við þátttöku sveitarstjórnamanna í umfjöllun um mál eða nefndarsetu, þar sem aðillinn býr yfir ákveðinni þekkingu. Getur slík þekking verið ástæðan fyrir kosningu fulltrúa í sveitarstjórn og gæti það talist óeðlilegt ef slíkir pólitískir hagsmunir og sjónarmið ættu ekki að hafa áhrif um val á fulltrúum sveitarstjórnarinnar til trúnaðarstarfa fyrir hana, svo sem í nefndir sveitarfélagsins.

Ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa

Samkvæmt 6. og 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga skal sveitarstjórnamaður vekja athygli á því ef hann veit að hæfi sitt eða annarra orkar tvímælis og tekur sveitarstjórn ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála, þ.m.t. sá sveitarstjórnamaður hvers hæfi orkar tvímælis. Fela framangreind ákvæði í sér að það er á ábyrgð sveitarstjórnamanna að gæta að sínu eigin hæfi og hæfi hvors annars. Það er því sveitarstjórnarinnar sjálfrar að meta hvort hagsmunir sveitarstjórnarfulltrúa séu slíkir að viljaafstaða hans mótist þar af, þ.m.t. þess sveitarstjórnarfulltrúa hvers hæfi orkar tvímælis.

Af framangreindu leiðir að sveitarstjórn getur tekið til umræðu sérstaklega þau hagsmunatengsl sem fyrir hendi eru í þeim tilgangi að leggja á það mat hvort þau séu slík að leiða skuli til vanhæfis. Viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúi getur tekið þátt í umræðu um það álitaefni, enda má hann sjálfur taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Af því leiðir að við fundarstjórn og umræður á fundi verður að skilja skýrlega á milli álitaefnisins um hæfi annars vegar og efnisumræðu um málefni sem viðkomandi er, eða kann að vera, vanhæfur til meðferðar og afgreiðslu á hins vegar.

Í þeim tilvikum þegar staða sveitarstjórnamanns er með þeim hætti að til álita kemur að hann sé almennt vanhæfur til að sitja í nefnd á grundvelli almennra neikvæðra hæfisreglna, er það sveitarstjórnarinnar að meta hvort um sé að ræða slíkan fjölda mála sem sveitarstjórnamaðurinn muni fyrirsjáanlega verða vanhæfur í á grundvelli hinna sérstöku

hæfisreglna, að það leiði til þess að umræddur sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur til setu í nefndinni samkvæmt meginreglu um almennt hæfi nefndarmanna stjórnsýslunefnda. Áréttar ráðuneytið að sérfræðiálit sem varðar hæfi sveitarstjórnarmanns getur heldur ekki falið í sér endanlega ákvörðun um hæfi hans, heldur getur það eingöngu verið liður í því að upplýsa mál, áður en sveitarstjórn tekur endanlega ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns.

Vekur ráðuneytið því jafnframt athygli á að ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarmanns er ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1997, sbr. álit ráðuneytisins í máli nr. IRN22080026. Gilda því ekki ákvæði stjórnsýslulaga um ákvörðun sveitarstjórnar eða nefndar á vegum sveitarfélags um hæfi sveitarstjórnarmanna eða nefndarmanna. Í slíkum tilvikum telst viðkomandi sveitarstjórnarmaður ekki hafa stöðu aðila máls eða einkaréttarlega aðildarhagsmuni í hefðbundinni merkingu þeirra orða, heldur sé um að ræða ákvarðanir sem varða innri stjórnsýslu og fyrirkomulag sem hafa ekki bein áhrif út á við, sbr. álit UA í máli nr. 4572/2005.

Að mati ráðuneytisins verður málsmeðferð sveitarfélags ekki ólögmæt af þeirri ástæðu einni að tiltekinn fulltrúi eða nefndarmaður er kosinn vanhæfur í þeim tilvikum þegar vafi leikur á um hæfi hans. Hefur sveitarstjórn í þeim tilvikum svigrúm á grundvelli traustsjónarmiða hæfisreglna, til að leggja mat á hvort að almenningur og aðrir sem hlut eiga að máli kunni að hafa ástæðu til að draga í efa að ákvörðun byggist á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum.

Eins og rakið hefur verið hér að ofan, er það í höndum sveitarstjórnarinnar að taka ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og ræður afl atkvæða þar ákvörðuninni, sbr. 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Ber sveitarstjórn að byggja ákvörðun sína á þeim lagasjónarmiðum sem eiga við um almennt neikvætt hæfi og að gæta þess að fram fari mat á því hvort að fyrirsjáanlegt sé að viðkomandi verði oft vanhæfur á grundvelli sérstakra hæfnisreglna. Í máli þessu hefur ekki annað komið fram en að slíkt mat hafi farið fram í minnisblaði, dags. 6. mars 2023, um hæfi borgarfulltrúans til setu í umræddu ráði. Í ljósi þess svigrúms sem sveitarstjórnir hafa við mat á hæfi, á grundvelli traustsjónarmiða hæfisreglna, telur ráðuneytið ekki tilefni til að gera athugasemd við mat eða málsmeðferð sveitarfélagsins að svo stöddu. Er málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra,

Aðalsteinn Þorsteinsson

Ólöf Sunna Jónsdóttir