



Dagsetning **17. desember 2024**
Málsnúmer IRN24100008

Innviðaráðuneytinu barst þann 29. júlí sl. stjórnslukæra Péturs Davíðssonar hreppsnefndarmanns Skorradalshrepps (hér eftir vísað til sem málshefjandi), vegna stjórnslu sveitarfélagsins. Í kæru er gerð sú krafa að samþykki meirihluta hreppsnefndar Skorradalshrepps á vanhæfi málshefjanda á fundi hreppsnefndar Skorradalshrepps þann 4. júlí 2024 verði fellt úr gildi og að úrskurðað verði um heimild málshefjanda til þess að leggja fram bókun áður en atkvæðagreiðsla hreppsnefndar um hæfi fór fram.

Ráðuneytið vísaði kærinni frá með bréfi, dags. 1. október sl., þar sem ákvörðun sveitarstjórnar fól ekki í sér ákvörðun um rétt og skyldu manna sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Var málið því ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga að mati ráðuneytisins. Í bréfi ráðuneytisins kom þó fram að ráðuneytið myndi leggja mat á hvort að efni kærunnar gæfi ráðuneytinu tilefni til að fjalla formlega um stjórnslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnslu 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 tekur til úrskurðar stjórnslukæru sem því berast vegna stjórnvaldsákvarðana sveitarfélaga í málefnum sem lúta eftirliti ráðuneytisins, sbr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá getur ráðuneytið einnig ákveðið að eigin frumkvæði eða á grundvelli ábendinga eða kvartana borgara að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnslu sveitarfélags og meðal annars gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags af því tilefni, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sömu laga.

Nánar um atvik máls

Í kæru málshefjanda kemur fram að á fundi hreppsnefndar sveitarfélagsins þann 4. júlí sl. hafi verið tekin til afgreiðslu kvörtun vegna stjórnslu sveitarfélagsins. Rétt áður en sá dagskrárliður hafi verið tekinn til afgreiðslu hafi oddviti tilkynnt málshefjanda að hann væri vanhæfur til þátttöku í þeim dagskrárliði. Málshefjandi hafi hins vegar ekki talið sig vanhæfan og farið fram á að sveitarstjórn myndi kjósa um hæfi hans.

Áður en atkvæðagreiðsla hafi farið fram hafi málshefjandi lagt fram bókun um hæfi sitt, þar sem fram kom að hann teldi sig hæfan til að taka þátt í umræðu um erindið frá innviðaráðuneytinu, þar sem fyrirséð væri að ekki yrði tekin stjórnsluákvörðun í málinu. Málshefjandi var kosinn vanhæfur af meirihluta hreppsnefndar og í kjölfarið bókuðu tveir hreppsnefndarfulltrúar að þau teldu það ekki

góða stjórnýslu að heimila málshefjanda að leggja fram bókun fyrir atkvæðagreiðslu hreppsnefndar um hæfi málshefjanda.

Í tilefni kærunnar óskaði ráðuneytið eftir umsögn sveitarfélagsins sem barst 25. október sl. Kemur þar fram að oddviti hreppsnefndar hafi ráðfært sig við Samband íslenskra sveitarfélaga og fengið þær leiðbeiningar að þegar taka ætti fyrir erindi málshefjanda á fundi hreppsnefndar, væri hann vanhæfur til að fjalla um málið. Vísaði sveitarfélagið þar til þess að samkvæmt 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, ber sveitarstjórnarfulltrúa 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. Þá væri það sveitarstjórnar, skv. 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, að taka ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála.

Að mati meirihluta hreppsnefndar hafi hagsmunir málshefjanda verið slíkir að þeir hafi varðað hann svo sérstaklega að viljaafstaða hans gæti mótast þar af. Hafi því verið kosið um hæfi hans og niðurstaðan sú að meirihluti hreppsnefndar hafi talið hann vanhæfan til meðferðar og afgreiðslu málsins. Áréttaði sveitarfélagið einnig það að markmið hæfisreglna væri fyrst og fremst að stuðla að málefnalegri stjórnýslu og skapa traust á milli stjórnýslunnar og borgaranna, svo unnt sé að treysta því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Þá hafi oddviti talið að með vísan til 6. mgr. 5. gr. auglýsingar um leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna, nr. 1181/2021, hafi málshefjanda verið heimilt að leggja fram bókun um hvert það mál sem kæmi til afgreiðslu hreppsnefndar.

Afstaða ráðuneytisins

Um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnýslulaga, sbr. 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Í öðrum tilvikum, þ.e. þegar ekki kemur til greina að taka stjórnvaldsákvörðun, gildir sú regla að sveitarstjórnarfulltrúa ber 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 til þess að sveitarstjórnarfulltrúi verði vanhæfur að hann eigi sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls.

Samkvæmt 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga tekur sveitarstjórn ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála og sveitarstjórnarfulltrúi sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Það er því sveitarstjórnarinnar sjálfur að meta hvort hagsmunir sveitarstjórnarfulltrúa af úrlausn máls séu slíkir að viljaafstaða hans mótist þar af, þ.m.t. þess sveitarstjórnarfulltrúa hvers hæfi orkar tvímælis. Sveitarstjórnarfulltrúi sem er vanhæfur til meðferðar máls má hins vegar ekki taka þátt í meðferð þess eða hafa áhrif á það með öðrum hætti og skal ávallt yfirgefa fundarsal við meðferð þess og afgreiðslu.

Við mat á því hvort sveitarstjórnarfulltrúi eigi sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta í fyrirliggjandi máli ber að líta hlutlægt til atvika máls. Er því ekki nægilegt að sveitarstjórnarfulltrúinn sjálfur telji að viljaafstaða sín mótist ekki af slíkum hagsmunum heldur ber að draga fram þá hagsmuni sem eru til skoðunar og leggja síðan hlutlægt mat á hvort þeir hagsmunir sem um ræðir varði sveitarstjórnarfulltrúann verulega og sérstaklega.

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 eigi til vanhæfis. Viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúi getur tekið þátt í umræðu um það álitafni, enda má hann sjálfur

taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Af þessu leiðir að við fundarstjórn og umræður á fundi verður því að skilja skýrlega á milli álitafnisins um sérstakt hæfi annars vegar og efnisumræðu um það málefni sem viðkomandi er, eða kann að vera, vanhæfur til meðferðar og afgreiðslu á hins vegar. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til að fjalla formlega um ákvörðun sveitarstjórnar um að heimila viðkomandi hreppsnefndarmanni að leggja fram bókun um hæfi sitt til að taka þátt í umræðu um erindi ráðuneytisins á fundi hreppsnefndar þann 4. júlí sl.

Við mat á því hvort tilefni sé til að fjalla formlega um þá ákvörðun sveitarstjórnar að kjósa um hvort umræddur sveitarstjórnarfulltrúi væri vanhæfur til að fjalla um það mál sem er til umfjöllunar, telur ráðuneytið rétt að leggja áherslu á að sveitarstjórn gæti þess að skilyrði 20. gr. sveitarstjórnarlaga séu sannarlega fyrir hendi, áður en ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála er tekin. Kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum ber skylda til að sinna því starfi sem þeir hafa verið kjörnir til og taka þátt í fundum sveitarstjórnar, nema lögmæt forföll hamli. Áréttar ráðuneytið því mikilvægi þess að reglu 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga sé einungis beitt þegar álitafni er um að sveitarstjórnarfulltrúi uppfylli ekki hæfisskilyrði stjórnsýslu- og sveitarstjórnarlaga.

Að mati ráðuneytisins verður málsmeðferð sveitarfélags hins vegar ekki ólögmæt af þeirri ástæðu einni að tiltekinn fulltrúi eða nefndarmaður er kosinn vanhæfur í þeim tilvikum þegar það leikur vafi um hæfi hans. Hefur sveitarstjórn því svigrúm í þeim tilvikum 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, sbr. álit ráðuneytisins nr. IRN23120330, dags. 25. október 2024.

Í því máli sem hér um ræðir var til umræðu á fundi sveitarstjórnar erindi innviðaráðuneytisins, þar sem óskað var eftir skýringum sveitarfélagsins vegna tiltekins máls í stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 113. gr. sveitarstjórnarlaga. Var ráðuneytið með til skoðunar hvort að tilefni væri til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga, vegna kvörtunar umrædds sveitarstjórnarfulltrúa um meinta ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélagsins. Kom því til greina að sveitarstjórnarfulltrúinn, í hlutverki sínu sem kjörinn fulltrúi, tæki afstöðu fyrir hönd sveitarfélagsins til eigin athugasemda í málinu.

Hefur verið litið svo á að í hinni almennu hæfisreglu sveitarstjórnarréttar, sbr. 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, felist að hafi kjörinn fulltrúi barist fyrir ákveðnum ráðstöfununum, og komið fram með persónulegum hætti í máli, þá verði hann vanhæfur til að fjalla um sama mál sem handhafi stjórnsýsluvalds. Verður því að leggja mat með hvaða hætti sveitarstjórnarfulltrúi beitir sér, með eða gegn tilteknu máli, og hver aðkoma hans að málsmeðferð sveitarfélagsins sé.

Eins og áður segir hefur sveitarstjórn ákveðið svigrúm til að leggja mat á hvort aðkoma sveitarstjórnarfulltrúa að máli hafi verið með það persónulegum hætti 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. Í því tilviki sem hér um ræðir var viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúi hefjandi þess máls sem var til umfjöllunar hjá sveitarstjórn, sem gaf sveitarstjórn tilefni til að leggja mat á hæfi hans til þátttöku í meðferð og afgreiðslu málsins. Að mati ráðuneytisins er því ekki tilefni til að endurskoða það mat sveitarstjórnarinnar.

Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að fjalla formlega um þá ákvörðun meirihluta hreppsnefndar að málshefjanda bæri að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu málsins á sama fundi hreppsnefndar, enda hafi sú framkvæmd samræmst fyrir mælum 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið að ekki sé tilefni til að taka stjórnsýslu sveitarfélagsins

Skorradalshrepps til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Telst málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

F.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Ólöf Sunna Jónsdóttir