



**Álit innviðaráðuneytisins vegna stjórnarsýslu Múlaþings, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr.
sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**

í máli nr. IRN22080026

I. Málsatvik

Innviðaráðuneytinu barst stjórnarsýslukæra Þrastar Jónssonar, kjörins sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélagsins Múlaþings (hér eftir vísað til sem málshefjandi), þann 24. ágúst sl., þar sem farið var fram á að ráðuneytið myndi úrskurða um hæfi hans til fullrar þátttöku í fundum sveitarstjórnar og byggðaráðs Múlaþings.

Í kærinni er því lýst að sveitarstjórn Múlaþings hafi tekið ákvörðun um að málshefjandi væri vanhæfur til þátttöku í máli er varðar leiðarval frá komandi Fjarðarheiðargöngum, þar sem deilt er um hvort skuli fara „norðurleið“ eða „suðurleið“, frá gangnamuna að Egilstöðum. Suðurleið liggur nær alfarið um landareignir jarða sem eru í eigu bróður málshefjanda annars vegar og hins vegar skyldmenna hans að þriðja ættlið.

Í kærinni segir að umræða um leiðarvalið hafi byrjað í maí 2020 og málshefjandi hafi tekið virkan þátt í henni, bæði í orði og riti. Skýrt hafi komið fram að hann sé fylgismaður norðurleiðar meðan meirihluti sveitarstjórnar virðist hallast að suðurleið. Leiðarvalið hafi margoft verið í umræðu hjá byggðaráði og sveitarstjórn Múlaþings, þar sem málshefjandi hafi án athugasemda tekið þátt í umræðunni. Megi þar nefna bókun hans á sveitarstjórnarfundi þann 9. mars 2022 þegar rædd var aðalskipulagsbreyting vegna Fjarðarheiðarganga.

Þá segir að á sveitarstjórnarfundi 29. júní hafi forseti sveitarstjórnar vakið athygli á mögulegu vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúans þegar sveitarstjórn tók til meðferðar ákvörðun um umhverfismatsskýrslu vegna Fjarðarheiðarganga. Að lokinni umræðu var ákveðið að fresta liðnum. Einnig kemur fram að sveitarfélagið hafi óskað eftir álitni lögmanns um hæfi málshefjanda og í álitinu var komist að þeirri niðurstöðu að nokkrar líkur væru á því að hann væri vanhæfur til að taka þátt í og fjalla um málið í sveitarstjórn. Sveitarfélagið óskaði einnig eftir skoðun lögfræðinga Sambands íslenskra sveitarfélaga sem töldu álitnið hafa náð mjög vel utan um málið og að stjórnarsýsluframkvæmd ráðuneytis sveitarstjórnarmála gæfi tilefni til að sveitarstjórnin beitti fremur strangri túlkun á vanhæfi í því máli sem um ræðir.

Á byggðaráðsfundi sveitarfélagsins þann 5. júlí sl. kom til nýrrar kosningar um vanhæfi málshefjanda og var niðurstaða byggðaráðs að hann væri vanhæfur.

Þann 21. september sl. var aðilum málsins tilkynnt með bréfi að ráðuneytið hefði tekið til skoðunar hvort að málið væri tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Eitt frumskilyrði þess að ráðuneytið geti tekið mál til úrskurðar er að fyrir liggja stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Að mati ráðuneytisins fellur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa ekki undir ákvæðið, þar sem m.a. liggur ekki fyrir sérstök ákvörðun sveitarfélags um réttindi eða skyldur aðila. Ráðuneytið taldi því málið ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga.

Aðilum var hins vegar tilkynnt að ráðuneytið hygðist taka málið til skoðunar á grundvelli þess að um ábendingu eða kvörtun væri að ræða vegna stjórnsýslu sveitarfélags og það yrði sett í þann farveg að ráðuneytið legði mat á hvort að málið gæfi tilefni til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þann 13. október sl. barst ráðuneytinu annað erindi í formi stjórnsýslukæru frá málshefjanda þar sem óskað var eftir að ráðuneytið úrskurði um hæfi hans til fullrar þátttöku á fundum sveitarstjórnar Múlaþings. Var m.a. vísað til 22. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um að sveitarstjórnarmanni ber skylda til að taka þátt í öllum sveitarstjórnarfundum og fundum í nefndum og ráðum sem hann hefur verið kjörinn til nema lögmæt forföll hamli. Þá var farið fram á að innviðaráðuneytið hefji þegar í stað frumkvæðisathugun á stjórnsýslu Múlaþings á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í erindinu var jafnframt vísað til þess að á sveitarstjórnarfundi 27. september sl., hafi forseti sveitarstjórnar vítt málshefjanda í tvígang. Undir 13. dagskrárlið fundarins, „fundargerðir svæðisskipulagsnefndar sveitarfélaga á Austurlandi 2022“, hafi málshefjandi tekið til máls og rætt samgöngukafla svæðisskipulagsins en forseti sveitarstjórnar hafi vítt hann tvisvar þegar kom að því að fjalla um leiðarval. Af erindinu má ráða að ávítun forseta sveitarstjórnar hafi byggt á b-lið 16. gr. samþykktar um stjórn Múlaþings, frá 13. júní 2022. Í ákvæðinu kemur fram að sveitarstjórnarfulltrúa sé skylt að lúta valdi forseta í hvívetna varðandi það að gætt sé góðrar reglu og ef sveitarstjórnarfulltrúi ber aðra menn brigslum eða víkur verulega frá umræðuefni skal forseti víta hann. Er því haldið fram í erindinu að málflutningur málshefjanda á fundinum hafi ekki fallið undir þau atriði sem fram koma í 16. gr. samþykktar um stjórn Múlaþings þar sem vegleiðirnar eru hluti af veltengingum í samgöngumálum sveitarfélagsins og því hafi sveitarstjórnarfulltrúinn verið sviptur málfrelsi.

II. Eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Innviðaráðuneytið hefur eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum, sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið tekur til úrskurðar stjórnsýslukæru sem því berast vegna stjórnvaldsákvörðana 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 stjórnsýslu 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.

Í bréfum ráðuneytisins til aðila máls þann 21. og 22. september sl., var tilkynnt að ráðuneytið teldi að ákvörðun sveitarfélags um hæfi sveitarstjórnarmanna, á grundvelli 20. gr. sveitarstjórnarlaga, teldist ekki vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga og málið væri því ekki tækt til úrskurðar á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga. Málið yrði sett í þann farveg að ráðuneytið tæki til skoðunar hvort að tilefni væri til að taka það til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sömu laga.

Í umsögn sveitarfélagsins eru gerðar athugasemdir við þetta atriði málsins. Telur sveitarfélagið að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða þar sem sveitarstjórn eða fastanefnd sveitarfélags sé falið stjórnsýsluvald til að taka ákvörðun um vanhæfi sveitarstjórnarfulltrúa og að um þá málsmeðferð gildi sérreglur 6. og 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn sé þá að beita stjórnsýsluvaldi einhliða gagnvart viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúa. Augljóst sé að ákvörðun um vanhæfi varði réttindi og skyldur viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúa. Ekki þurfi að fjölyrða um að ákvörðun um vanhæfi varði réttindi og skyldur vanhæfs sveitarstjórnarmanns enda sé fjallað um réttindi og skyldur þeirra í sérstökum kafla sveitarstjórnarlaga. Ákvörðunin leiðir til þess að sveitarstjórnarfulltrúi er sviptur réttindum til að taka þátt í afgreiðslu tiltekings máls, s.s. mál- og tillögufrelsi á sveitarstjórnarfundum, atkvæðisrétti, rétti til fundarsetu o.fl. Hægt er að setja umfjöllunarefnið í samhengi við lagasjónarmið um það hvenær ákvarðanir um stöðu opinberra starfsmanna teljast stjórnvaldsákvörðanir en hvers kyns ákvarðanir sem varða mikilvæg réttindi og skyldur starfsmanns ríkisins teljast stjórnvaldsákvörðanir. Ef sambærilegur mælikvarði er lagður á málefni kjörins sveitarstjórnarmanns sem gert er óheimilt að nýta réttindi sem stöðu hans fylgja til að hafa áhrif á umfjöllunarefni sveitarstjórnar, er á allan hátt rökrétt að líta á ákvörðun um vanhæfi sem stjórnvaldsákvörðun.

Vegna athugasemda sveitarfélagsins um þetta atriði, telur ráðuneytið tilefni til að fjalla frekar um niðurstöðu sína sem fram kom í bréfi þess frá 21. september sl. um að ákvörðun sveitarstjórnar um vanhæfi sveitarstjórnarmanns sem tekin er á grundvelli 20. gr. sveitarstjórnarlaga, teljist ekki vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.

Hugtakið „stjórnvaldsákvörðun“ hefur verið skilgreint á þann veg að um sé að ræða ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnvæluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli. Í því felst meðal annars að stjórnvaldsákvörðun er beint út á við að borgurum en ekki inn á við að starfsemi stjórnvæslunnar, t.d. ákvarðanir yfirmanns stofnunar um innra skipulag stofnunarinnar. Í umsögn sveitarfélagsins er réttilega rakið að undantekningu frá þeirri reglu er að finna varðandi ákvarðanir sem beint er að opinberum starfsmönnum og varða mjög mikilvæg réttindi þeirra og skyldur. Hér má nefna ákvarðanir sem varða skipun opinberra starfsmanna eða ráðningu þeirra, uppsögn eða frávikningu, flutning í starfi, stjórnvæsluviðurlög og önnur sambærileg atriði.

Að mati ráðuneytisins fellur ákvörðun sveitarstjórnar eða fastanefndar sveitarfélags um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa ekki undir framangreinda undantekningu, enda á undantekningin fyrst og fremst við einkaréttarlega hagsmuni opinberra starfsmanna. Horfir ráðuneytið meðal annars til sambærilegra sjónarmiða sem óskráð meginregla íslensks stjórnvæsluréttar byggir á, sem felur í sér að þegar stjórnvæslunefndir taka ákvarðanir um innri verkaskiptingu þá verði einstakir nefndarmenn ekki vanhæfir til þátttöku í afgreiðslu slíkra mála þar sem þeir hafa ekki einkaréttarlega aðilahagsmuni í hefðbundinni merkingu þeirra orða (sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005). Á sama hátt verður ekki litið svo á að kjörinn sveitarstjórnarfulltrúi hafi hefðbundna einkaréttarlega aðilahagsmuni að þeirri ákvörðun hvort hann teljist hæfur á grundvelli 20. gr. sveitarstjórnarlaga, til að taka þátt í meðferð stjórnvæslumáls sem varðar almannahagsmuni, eðli málsins samkvæmt.

Auk þess er eitt hugtaksskilyrði stjórnvaldsákvörðunar að slík ákvörðun bindur enda á tiltekið stjórnvæslumál en ákvörðun stjórnvalds sem varðar meðferð stjórnvæslumálsins telst á hinn bóginn ekki stjórnvaldsákvörðun. Hafa fræðimenn nefnt sem dæmi að áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin í máli þarf oft að taka ákvarðanir um ýmis mál, þ.m.t. þarf yfirmaður að taka ákvörðun um hæfi undirmanna sinna, sbr. 2. mgr. 5. gr. stjórnvæslulaga, og teljast slíkar ákvarðanir ekki stjórnvaldsákvörðanir þar sem þær binda ekki endi á tiltekið stjórnvæslumál (sjá til hliðsjónar Páll Hreinsson, Hæfisreglur stjórnvæsluréttar, bls. 152-153). Telur ráðuneytið ljóst að sambærileg sjónarmið eiga við um ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarmanna á grundvelli 20. gr. sveitarstjórnarlaga og verður því ekki séð, sbr. framangreint, að ákvörðun byggðaráðs Múlaþings í málinu um hæfi málshefjanda teljist vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnvæsluréttar.

Hefur ráðuneytið því haft til skoðunar hvort tilefni er til að fjalla formlega um stjórnvæslu sveitarfélagsins á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við slíkt eftirlit getur ráðuneytið bæði gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnvæslu sveitarfélags að öðru leyti, sbr. 1. tl. 2.

mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, eða gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annað er eftirlit beinist að, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnarsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinnar sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irm.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnarsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik málsins áttu sér 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.

Að mati ráðuneytisins gefa atvik þessa máls tilefni til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélagsins hvað varðar ákvörðun byggðaráðs og sveitarstjórnar um hæfi málshefjanda. Lítur ráðuneytið til þess að málshefjandi er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags og jafnframt telur ráðuneytið ástæðu til að fjalla um og veita frekari leiðbeiningar um túlkun 20. gr. sveitarstjórnarlaga er varðar hæfisskilyrði sveitarstjórnarmanna.

Af gögnum málsins má ráða að um hafi verið ræða ákvarðanir sveitarfélagsins í tveimur málum. Annars vegar umsagnarbeiðni til Múlaþings um umhverfismatsskýrslu vegna Fjarðarheiðarganga þar sem m.a. er gerð grein fyrir valkostum um veglínur, sem tekin var fyrir á sveitarstjórnarfundi 29. júní 2022 og byggðarráðsfundi 5. júlí 2022, og hins vegar aðalskiplagsbreyting við Fjarðarheiðargöng, sem tekin var fyrir á sveitarstjórnarfundi 27. september sl. Mun umfjöllun ráðuneytisins takmarkast við umræddar ákvarðanir sveitarstjórnar.

Tekið skal fram að ráðuneytið telur ekki tilefni til að fjalla um þann hluta kvörtunarinnar sem lítur að ákvörðun forseta sveitarstjórnar um að víta umræddan sveitarstjórnarfulltrúa á fundi sveitarstjórnar þann 27. september sl. þar sem málin sem um ræðir eru samtengd.

III. Nánar um efni málsins

1. Sjónarmið málshefjanda

Hér eru sjónarmið málshefjanda sem fram koma í erindum hans rakin að því leyti sem þau skipta máli við úrlausn þessa máls:

Ákvæði sveitarstjórnarlaga um vanhæfi verði að túlka mjög þröngt til að kjörnir fulltrúar komi sér ekki undan erfiðum og umdeildum ákvörðunum og þeir bera skyldur gagnvart sveitarfélagi sínu. Auk þess hafa þeir mætingarskyldu á alla fundi samkvæmt lögum nema lögmæt forföll boði annað.

Málið hafi verið til umfjöllunar í sveitarstjórn í langan tíma og sveitarstjórnarmaðurinn hafi talað fyrir ákveðinni leið og hefur umrædd leið verið á stefnuskrá M-lista í Múlaþingi í tvennum

kosningum. Sveitarstjórnarmaðurinn hefur rætt leiðarvalið í byggðaráði og sveitarstjórn Múlapings án athugasemda um vanhæfi. Fráleitt sé að halda því fram að sveitarstjórnarmaðurinn sé vanhæfur til umræðu um málið þar sem hann er kjörinn fulltrúi og talar fyrir ákveðnum pólitískum stefnumálum.

Vísað er í lögfræðialit sem sveitarfélagið aflaði sér í málinu þar sem m.a. er rakið að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi komist að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmenn verði ekki vanhæfir til umfjöllunar um aðalskipulag eingöngu af þeirri ástæðu að þeir eigi fasteign eða jörð á viðkomandi svæði, sbr. álit félagsmálaráðuneytisins dags 13. febrúar 1996 í máli FEL915120066 (Mýrdalsmálið).

Þá er vísað til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (UUA) í málum nr. 22 og 27/2020 varðandi framkvæmdaleyfi Teigsskógs sem fjallar um málsmeðferð sveitarfélagsins Reykhólahrepps vegna framkvæmdaleyfi er varðaði bundið slitlag á vegbúta, en í því máli voru hagsmunir sveitarstjórnarmanns ekki taldir svo verulegir né í eðli sínu svo sérstakir að vanhæfi hafi valdið í skilningi 20. gr. sveitarstjórnarlaga.

Einnig er bent á að atkvæðagreiðsla málsins hafi farið á þann veg að 10 sveitarstjórnarmenn greiddu tillögunni atkvæði sitt á móti einu atkvæði Miðflokksins. Í álitum félagsmálaráðuneytisins dags 13. febrúar í máli FEL915120066 (Mýrdalsmálið), hafi komið fram að þótt vanhæfur nefndarmaður hafi tekið þátt í meðferð og úrlausn máls, verður talið að ákvörðunin hafi engu síður verið gild ef sannað er að áhrif og atkvæði hins vanhæfa nefndarmanns hafi ekki ráðið úrslitum.

2. Sjónarmið sveitarfélagsins

Hér eru sjónarmið sveitarfélagsins sem fram koma í umsögn þess rakin að því leyti sem þau skipta máli við úrlausn þessa mál:

Fram kemur að sveitarfélagið hafi aflað álits hjá lögmanni vegna málsins. Í álitinu er rakið að sérstakt hæfi á við í sveitarstjórn/nefnd þegar fulltrúar koma að almennum bókunum eða öðrum ákvörðunum sem ekki eru stjórnsýsluákvarðanir. Í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga segir m.a. að sveitarstjórnarmanni ber að víkja sæti við meðferð og afgreiðslur máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Í álitinu er svo rakið að umfjöllun um málefni tengileiða frá Fjarðarheiðargöngum hljóti að snúa að því að marka stefnu sveitarfélagsins í málinu, sem síðar yrði formlega staðfest sem aðalskipulagsbreyting og síðar gæti komið til útgáfu framkvæmdaleyfis af hálfu sveitarfélagsins. Meta þurfi með tilliti til lagareglunnar hvort að máli sé þess eðlis að það varði bróður sveitarstjórnarfulltrúans og áheyrnarfulltrúann

sérstaklega, og ef svo er hvort almennt megi ætla að viljaafstaða þeirra gæti mótast að einhverju leyti þar af.

Á sveitarstjórnarfundum þann 29. júní 2022 og byggðaráðsfundi 5. júlí 2022 hafi legið fyrir umsagnarbeiðni til Múlaþings um umhverfismatsskýrslu vegna Fjarðarheiðarganga þar sem m.a. er gerð grein fyrir valkostum um veglínur. Héraðsmegin eru þrír valkostir kynntir, norðurleið, suðurleið og miðleið. Gangnamuni Fjarðarheiðarganga Héraðsmegin er fyrirhugaður í landi jarðarinnar Dalhúsa og gert ráð fyrir að veglína liggja með mismunandi hætti um land jarðarinnar. Veglínur liggja einnig um land jarðarinnar Egilsstaða 1. Þannig liggja Miðleið og Suðurleið að hluta í landi jarðarinnar en Norðurleið gerir ráð fyrir að komið sé inn í land jarðarinnar eftir að farið er yfir Eyvindará við Melshorn og þaðan inn á Þjóðveg 1 á Egilsstaðanesi. Félagið Egilsstaðir 1 ehf., er þinglýstur eigandi Egilsstaða 1 og þinglýstur 50% eignarhluta í Dalhúsum. Eigendur fyrirtækisins eru bróðir umræddra sveitarstjórnarmanna og mágkona þeirra. Aðrir eigendur Dalhúsa eru bræðrabörn umræddra sveitarstjórnarmanna.

Í séfræðialiti sem sveitarfélagið aflaði sér var reynt að leggja mat á fjárhagslega hagsmuni sem fylgja eignarhaldi á jörðunum Dalhúsum og Egilsstöðum 1 vegna mögulegra veglína. Vísað var til þess að möguleg vegagerð sem fjallað er um við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðarganga geti falið í sér umtalsverða fjárhagslega hagsmuni fyrir eigendur Dalhúsa og Egilsstaða 1, sem leiðir beint af þeim landnotum sem fylgja veglagningu og öðrum fjárhagslegum hagsmunum sem litið er til þegar vegir eru lagðir á nýjum svæðum, sbr. t.d. úrskurðaf framkvæmd matsnefndar eignarnámsbóta. Í slíkum málum getur auk greiðslu fyrir land reynt á sjónarmið um bætur vegna óhagræðis og rasks á framkvæmdatíma, áhrif framkvæmda á verðgildi fasteigna eftir framkvæmdir o.fl.

Í álitinu kom fram að ljóst væri af úrskurðarframkvæmd matsnefndar eignarnámsbóta að land í nágrenni Egilsstaða hafi oft verið metið nokkuð háu verði. Þá feli eignarnámsframkvæmd oft í sér að ákveðnar eru bætur varðandi aðra þætti, t.d. rask og óhagræði en slíkt á einkum við ef vegframkvæmdir fara um land bújarða sem eru nýttar og nýjar veglínur raska því skipulagi sem verið hefur á nýtingu jarðar.

Meginályktun álitsins varðandi vanhæfi hafi því verið sú að umfang þeirra hagsmuna sem málið varðar virðist á almenna mælikvarða geta haft einhver áhrif á viljaafstöðu systkina aðila sem eiga slíka hagsmuni af máli sem er til umfjöllunar hjá sveitarfélagi. Jafnframt getur þátttaka í afgreiðslu málsins af hálfu sveitarstjórnarmanns sem er bróðir aðila sem hefur slíka hagsmuni af máli, valdið efasemdum út á við. Ítrekað er í umsögn sveitarfélagsins að matið snýr að fjárhagslegum hagsmunum bróður sveitarstjórnarmannsins og virðast þeir vera umtalsverðir.

Fjallað er um í umsögn sveitarfélagsins að í erindi málshefjanda komi fram að afstaða hans til leiðarvals frá Fjarðarheiðargöngum sé andstæð afstöðu bróður hans til málsins. Bent er hins vegar á að umfjöllun um vanhæfi vegna systkinatengsla byggji á almennum mælikvarða, en er ekki tengd mismunandi skoðunum systkina til afgreiðslu mála.

Þá er bent á að umsögn um umhverfismatsskýrslu Fjarðarheiðarganga og umfjöllun um aðalskipulagsbreytingu vegna ganganna, varðar að verulegu leyti ákvörðun leiðarvals sem snertir bæði jarðirnar Dalhús og Egilsstaði I. Ekki er því um að ræða heildarbreytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins þar sem leiðarvalsmálefnið væri aðeins lítið brot af umfjöllunarefninu.

Fjallað er um þau sjónarmið að málshefjandi hafi oft rætt málefni tengd Fjarðarheiðargöngum og veglagningu í tíð fyrri sveitarstjórnar. Í því sambandi telur sveitarfélagið skipta máli að aðkoma Múlapings að málum Fjarðarheiðarganga hefur breyst með tímanum. Fyrri sveitarstjórn Múlapings hafði komið að umfjöllun um Fjarðarheiðargöng, m.a. varðandi val milli fleiri jarðgangakosta og síðar í tengslum við ákvarðanatöku Vegagerðarinnar um hvar gangnamuni yrði staðsettur. Við frekari vinnslu málsins varðandi aðkomu sveitarstjórnar með sértekari hætti um vegleiðir frá væntanlegum gangnamunna, m.a. á jörðunum Héraðsmegin Fjarðarheiðar. Því hafi orðið breyting á eðli þeirra mála sem sveitarstjórn hafði til umfjöllunar í hvert skipti.

IV. Álit ráðuneytisins

1. Almenn

Í hæfisreglu sveitarstjórnarréttar felst að sveitarstjórnarmaður, nefndarmaður í nefnd á vegum sveitarfélags eða starfsmaður sveitarfélags, skuli ekki taka þátt í meðferð mála þegar þeir eða venslamenn þeirra sem taldir eru upp í 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga, eru aðilar málsins. Í hæfisreglunni felst einnig að þrátt fyrir að þeir eða venslamenn þeirra teljist ekki vera aðilar máls, ber þeim engu að síður að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar þá eða nána venslamenn þeirra svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða þeirra mótist að einhverju leyti þar af.

Um er að ræða áður óskrifada grundvallarreglu í stjórnsýslurétti sem á sér nú m.a. sess í 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Reglan er hins vegar víðtækari í sveitarstjórnarrétti en almennt í stjórnsýslurétti þar sem hún tekur til allra mála sem komið geta til umfjöllunar og afgreiðslu á sveitarstjórnarstiginu, en hæfisreglur stjórnsýslulaga eru bundnar að málum þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun eða gera á samning.

Við mat á því hvort að sveitarstjórnarmenn eða venslamenn þeirra eigi sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta í fyrirliggjandi máli, ber ávallt að líta hlutlægt til atvika máls. Er því ekki

nægilegt að sveitarstjórnarmaðurinn 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 að þeir hagsmunir sem um ræðir varði sveitarstjórnarmanninn eða venslamann hans *verulega* og *sérstaklega*. Ljóst er að slíkt úrlausnarefni verður ávallt háð mati og að líta verður til atvika hvers máls fyrir sig.

Jafnframt þarf að hafa í huga að markmið hæfisreglna er fyrst og fremst það að stuðla að málefnalegri stjórnsýslu og skapa traust á milli stjórnsýslunnar og borgaranna þannig að þeir sem hlut eigi að máli og almenningur allur geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Ávallt þarf því að meta hversu verulegir hagsmunirnir eru og hversu náíð þeir tengjast viðkomandi og úrlausnarefni málsins og hvort þátttaka sveitarstjórnarmanns í afgreiðslu máls geti valdið efasemdum út á við.

Einnig skiptir máli að í sveitarstjórnarrétti gildir sú regla, að sveitarstjórn tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanna, sbr. 7. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarregla. Komist sveitarstjórn að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmaður sé ekki hæfur til meðferðar máls ber sveitarstjórnarmanni að víkja úr fundarsal og er honum ekki heimilt að taka til máls um efnisatriði málsins, önnur en þau sem varða hæfi hans.

2. Venslamaður

Í máli þessi liggur fyrir að aðili tengdur málshefjanda á hagsmuna að gæta við ákvörðun sveitarstjórnar um val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga, en um er að ræða aðila sem er skyldur honum að einum legg til hliðar. Kemur því fyrst til skoðunar hvort að umræddur aðili teljist vera náninn venslamaður í skilningi 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Í sveitarstjórnarlögum eða í lögskýringargögnum er ekki að finna umfjöllun sem varpað getur ljósi á það hverjir teljast vera nánir venslamenn sveitarstjórnarfulltrúa. Í ljósi þess að um matskennd ákvæði er að ræða telur ráðuneytið telur auðsýnt að skýra beri 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga til samræmis við 1. mgr. 20. gr. laganna, og að þeir aðilar sem taldir eru upp í 1. mgr. ákvæðisins teljist jafnframt vera nánir venslamenn sveitarstjórnarfulltrúa í skilningi 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. er sveitarstjórnarmaður vanhæfur til að fjalla um málefni aðila sem er tengdur honum að einum legg til hliðar. Telur ráðuneytið því ljóst að umræddur aðili sé náninn venslamaður málshefjanda í skilningi 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga.

3. Einstakir hagsmunir venslamanns

Í skipulagslögum, nr. 123/2010, er fjallað um aðalskipulag. Í 28. gr. laganna kemur fram að í aðalskipulagi sé sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál.

Bent hefur verið á að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi komist að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmenn verði ekki vanhæfir til umfjöllunar um aðalskipulag eingöngu af þeirri ástæðu að þeir eigi fasteign eða jörð sem fjallað er um í aðalskipulagi sbr. álit félagsmálaráðuneytisins dags. 13. febrúar 1996 (FEL915120066). Í málinu kom fram að líta þurfi til þess að ákvarðanir um aðalskipulag eru mjög almenns eðlis auk þess sem aðalskipulagi er m.a. ætlað að vera almenn stefnumörkun fyrir sveitarfélag um landnýtingu og því þurfi nokkuð að koma til svo einstakir sveitarstjórnarmenn séu vanhæfir í ákvarðanatöku varðandi aðalskipulag.

Ráðuneytið hefur á hinn bóginn komist að þeirri niðurstöðu að önnur sjónarmið kunna að eiga horfa við varðandi ákvarðanir um einstakar breytingar á aðalskipulagi sem varða sérstakari atriði skipulagsins. Hefur ráðuneytið m.a. komist að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmenn sem áttu sérstakra hagsmuna að gæta við afgreiðslu á breytingu á veglínu Þjóðavegar sem taka átti upp í aðalskipulagi, hafi verið vanhæfir, sbr. úrskurður samgönguráðuneytisins í máli nr. 33/2009 (SAM09050030).

Ljóst er að mati ráðuneytisins, að vandasamt getur verið að meta hvenær mál eru þess eðlis að þau varði almenna stefnumótun sveitarfélagsins og hvenær þau varði einstaka hagsmuni sveitarstjórnarfulltrúa. Hafa þarf í huga að sveitarstjórnarmenn eru kjörnir fulltrúar og samkvæmt 25. gr. sveitarstjórnarlaga eru sveitarstjórnarmenn sjálfstæðir í sínum störfum og einungis bundnir að lögum og sinni sannfæringu um afstöðu til einstakra mála. Af þeim sökum verður sveitarstjórnarmaður sjaldnast vanhæfur þótt hann hafi gerst fulltrúi almennra sjónarmiða, enda geta viðhorf hans verið ástæðan fyrir því að hann er kosinn í sveitarstjórn.

Þegar gerður er greinarmunur á almennum hagsmunum og sérstökum hagsmunum verður því fyrst og fremst horft til þess hvort hagsmunir séu sérstakir samanborið við hagsmuni annarra íbúa sveitarfélagsins, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2110/1997. Kjarninn í þessari aðgreiningu felst í því að ef sveitarstjórnarmaður eða venslamaður hans á hagsmuna að gæta sem flestir aðrir íbúar sveitarfélagsins eiga ekki, geta aðstæður verið með þeim hætti að telja beri sveitastjórnarmann vanhæfan (sjá Hæfisreglur stjórnsýslulaga: Páll Hreinsson. Reykjavík, 2005, bls. 242-243 og bls. 482-485).

Af fyrirliggjandi gögnum málsins telur ráðuneytið ljóst að við mat sveitarfélagsins á hæfi málshefjanda hafi verið horft til þess að þær ákvarðanir sem um ræðir í málinu vörðuð ekki aðalskipulag sveitarfélagsins í heild sinni, heldur eingöngu ákvörðun um vegalínu tiltekens vegar. Ekki var því um að ræða heildarbreytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins þar sem leiðarvalsmálefnið var aðeins lítið brot af umfjöllunarefninu. Þá telur ráðuneytið það ekki breyta því að málshefjandi hafi fjallað um málefnið áður á vettvangi sveitarstjórnar og að það hafi verið á stefnulista hans flokks fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar, enda leiðir slíkt ekki

til þess að sveitarstjórnarmaður verði hæfur til þess að fjalla um tiltekin málefni sem sannanlega varða einstaka og verulega hagsmuni nánna venlamanna.

Gerir ráðuneytið því ekki athugasemd við mat sveitarfélagsins að um sértæka hagsmuni hafi verið að ræða sem hafi varðað venlamanns málshefjanda umfram aðra íbúa sveitarfélagsins.

4. Verulegir hagsmunir venlamanns

Þrátt fyrir að komist sé að þeirri niðurstöðu að sveitarstjórnarmaður eða venlamaður hans eigi sérstaka hagsmuna að gæta umfram aðra íbúa sveitarfélags er ekki sjálfgefið að hann teljist vanhæfur. Eðli hagsmuna þarf að vera á þess háttar að almennt sé hætta á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun máls. Ljóst er að ekki verða lögð fram almenn viðmið um hvenær fjárhagslegir hagsmunir sveitarstjórnarmanns eða venlamanna hans í tilteknu máli séu svo verulegir að það valdi vanhæfi sveitarstjórnarmanns enda kann slíkt mat að vera breytilegt eftir eðli málsins, tíðaranda og samfélagsháttum.

Í umsögn sveitarfélagsins kom fram að lagt hafi verið hlutlægt mat á fjárhagslega hagsmuni venlamanns málshefjanda vegna mögulegra veglína. Vísað var til þess að möguleg vegagerð sem fjallað var um við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga gæti falið í sér umtalsverða fjárhagslega hagsmuni sem leiðir beint af þeim landnotum sem fylgja veglagningu og öðrum fjárhagslegum hagsmunum sem litið er til þegar vegir eru lagðir á nýjum svæðum. Við slíkt mat var m.a. horft til úrskurðaf framkvæmdar matsnefndar eignarnámsbóta og að í slíkum málum kæmi til greiðslu fyrir land þar sem reynt væri á sjónarmið um bætur vegna óhagræðis og rasks á framkvæmdatíma, áhrif framkvæmda á verðgildi fasteigna eftir framkvæmdar o.fl.

Við mat á því hvenær fjárhagslegir hagsmunir sveitarstjórnarmanns eða venlamanna hans í tilteknu máli eru svo verulegir að það valdi vanhæfi hans telur ráðuneytið það einnig skipta máli að skv. 7. gr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga tekur sveitarstjórn eða fastanefnd ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns, eftir atvikum að undangenginni umræðu um málið. Er það því í höndum sveitarstjórnar eða fastanefndar að leggja mat á hvort um sé að ræða verulega hagsmuni og hvort að þátttaka í afgreiðslu máls af hálfu sveitarstjórnarmanns geti valdið efasemdum út á við. Slíkt mat verður vissulega að byggja á þeim sjónarmiðum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar sem almennt gilda um hæfi sveitarstjórnarmanna og er því mikilvægt að það liggi fyrir að ákvörðun hafi byggt á slíkum sjónarmiðum.

Í máli þessu telur ráðuneytið ljóst að við ákvörðun sveitarstjórnar og byggðaráðs sveitarfélagsins um hæfi umrædds sveitarstjórnarfulltrúa, hafi verið lagt sérstakt mat á hversu nánir þeir hagsmunir eru sem um ræðir og tengjast viðkomandi, hversu verulegir hagsmunirnir séu og hvort þátttaka málshefjanda í afgreiðslu máls geti valdið efasemdum út á við. Þá var einnig lagt mat á hvort að hagsmunirnir teldust verulegir samanborið við hagsmuni annarra

íbúa sveitarfélagsins. Einnig liggur fyrir að sveitarfélagið afluði sérfræðiráðgjafar vegna málsins og byggði mat sitt á þeim sjónarmiðum sem almennt gilda um hæfi sveitarstjórnarmanna við afgreiðslu mála.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin og miðað við fyrirliggjandi gögn, gerir ráðuneytið að ekki athugasemdir við mat sveitarfélagsins um að venslamaður málshefjanda hafi átt sérstakra eða verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra íbúa sveitarfélagsins í tengslum við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga. Gerir ráðuneytið því jafnframt ekki athugasemd við ákvarðanir sveitarstjórnar og byggðaráðs sveitarfélagsins um hæfi málshefjanda í þeim tilteknu málum sem voru til afgreiðslu hjá sveitarfélaginu sem hér hafa verið til umræðu. Telur ráðuneytið þó rétt að geta þess að leggja þarf mat á hvert tiltekið mál í tengslum við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga í þessu samhengi, og hafa þau sjónarmið sem hér eru rakin til viðmiðunar, þ.e. hvort að eðli slíkra mála sem koma til afgreiðslu sveitarstjórnar séu almenns eðlis eða varði venslamann málshefjanda sérstaklega og verulega umfram aðra íbúa sveitarfélagsins.

Ráðuneytið vill að lokum árétt að skv. 6. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga er það á ábyrgð sveitarstjórnarmanna allra að vekja athygli á því án tafar ef þeir vita að hæfi sitt eða annarra orkar tvímælis. Hafa ber í huga að taki sveitarstjórnarmaður þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls sem hann er vanhæfur til að taka þátt í, kann það valda því að ákvarðanir sveitarfélags séu ólögmætar og ógildanlegar sem kann að valda sveitarfélagi og öðrum tjóni. Þá ber jafnframt að líta til þess að sveitarstjórnarmönnum ber að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi og ber þeim í hvívetna að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sem og öðrum almannahagsmunum, sbr. 2. mgr. 24. gr. sveitarstjórnarlaga. Skyldur og ábyrgð sveitarstjórnarmanna til að vekja athygli á að hæfi þeirra kann að orka tvímælis við afgreiðslu mála eru því mjög ríkar.

V. Samandregið álit ráðuneytisins

Ekki eru gerðar athugasemdir við ákvörðun sveitarstjórnar og byggðaráðs sveitarfélagsins Múlapings um að venslamaður sveitarstjórnarfulltrúans Þrastar Jónssonar hafi átt sérstakra eða verulegra hagsmuna að gæta umfram aðra vegna mála sem voru til afgreiðslu sveitarstjórnar í tengslum við val á tengileiðum vegna Fjarðarheiðaganga.

Bendir ráðuneytið sveitarfélaginu á að kynna sér þau sjónarmið sem rakin hafa verið í álitinu. Að öðru leyti telur ráðuneytið málinu lokið af sinni hálfu.

Innviðaráðuneytinu,

16. janúar 2023

f.h. ráðherra



Ingilín Kristmannsdóttir



Aðalsteinn Þorsteinsson

