



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

irn@irn.is
545 8200

Sölvhóls götu 7,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Ragnar Sigurðsson
Stekkjárbrekka 5
730 Reyðarfjörður
raustehf@simnet.is

Reykjavík 30. nóvember 2022
Tilv.: IRN22080027/4.13.3

Við er til erindis yðar frá 9. ágúst sl. sem varðar afgreiðslu bæjarstjórnar Fjarðabyggðar á ráðningarsamningi bæjarstjóra. Í erindinu kemur m.a. fram að á fundi bæjarstjórnar 3. júní sl. hafi verið samþykkt að ráða Jón Björn Hákonarson núverandi bæjarstjóra. Á fundi bæjarstjórnar 16. júní sl. hafi síðan verið gengið frá ráðningarsamningnum. Beinist athugasemd yðar að því hvort bæjarstjóranum, sem jafnframt sé kjörinn fulltrúi, hafi verið heimilt að taka til máls og greiða atkvæði með ráðningarsamningi sem hann sé aðili að. Teljið þér engan vafa vera á að kjörnum fulltrúum sé heimilt að greiða atkvæði um skipan í stöður eða ákvarða þóknun en í þessu tilviki eigi við sjónarmið um vanhæfi þar sem bæjarstjórinn hafi tekið þátt í að ræða og greiða atkvæði um efni ráðningarsamnings sem hann sé sjálfur aðli að.

Eftirlitshlutverk ráðuneytisins

Innviðaráðuneytið fer með almennt eftirlit með stjórnýslu sveitarfélaga á grundvelli XI. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laganna hefur ráðherra sveitarstjórnarmála eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlitið takmarkast hins vegar við sérstakt eftirlit annarra eftirlitsaðila, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef atvik máls eru með þeim hætti að þau heyri undir eftirlit ráðuneytisins eins og því er lýst í 109. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið tekið ákvörðun um að fjalla formlega um málið og gefa út álit eða leiðbeiningar um stjórnýslu sveitarfélagsins eða eftir atvikum gefið sveitarfélaginu fyrirmæli um að koma málinu í lögmætt form, eða beitt öðrum úrræðum sveitarstjórnarlaga, sbr. 112. gr. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnýslu 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 stjórnýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið síðan atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun sé kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríki á því sviði sem málið varðar, þ.e. hvort þörf sé á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Erindi yðar var fært í þann farveg að ráðuneytið lagði mat á hvort efni þess gæfi tilefni til að ráðuneytið fjallaði formlega um stjórnýslu Fjarðabyggðar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Óskaði ráðuneytið af þeim sökum eftir umsögn og upplýsingum Fjarðabyggðar vegna erindisins og barst svar sveitarfélagsins 15. september sl.

Álitaefni málsins

Af fyrirliggjandi gögnum málsins telur ráðuneytið að álitaefni málsins lúti að því hvort Jón Björn Hákonarson, bæjarfulltrúi, hafi verið vanhæfur til að taka þátt í umræðum og atkvæðagreiðslu um ráðningu hans sem framkvæmdastjóra sveitarfélagsins, þ. á m. um efni ráðningarsamningsins.

Ráðning framkvæmdastjóra og sérstakar hæfisreglur sveitarstjórnarlaga.

Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga ræður sveitarstjórn framkvæmdastjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélagsins. Almennit hefur verið gengið úr frá því að starf framkvæmdastjóra sé í eðli sínu *pólitískt trúnaðarstarf* gagnvart sveitarstjórn og því sé heimilt að byggja ákvörðun um ráðningu í starf framkvæmdastjóra á sjónarmiðum af pólitískum toga. Sjá til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2001 í máli nr. 162/2001. Hefur sú ályktun m.a. verið reist á eðli starfsins og lagareglum sem um starfið gilda. Því til stuðnings má benda á að samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga er það hlutverk framkvæmdastjóra að framkvæma ákvarðanir sem sveitarstjórn tekur á pólitískum vettvangi og í 2. mgr. 54. gr. laganna er gert ráð fyrir að ráðningartími framkvæmdastjóra sé að jafnaði sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar. Þá er í 2. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga kveðið á um að framkvæmdastjóri hafi málfrelsi og tillögurétt á fundum sveitarstjórnar en ekki atkvæðarétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi (sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík, 2014, bls. 149-150.) Framangreind afstaða til pólitísku eðlis starfsins er jafnframt áréttuð í athugasemdum við 54. gr. frumvarps þess er síðar varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 en þar kemur m.a. fram að starf framkvæmdastjóra teljist vera *pólitískt trúnaðarstarf* gagnvart sveitarstjórn og meginregla að ráðningartími hans sé sá sami og kjörtími sveitarstjórnarinnar. Af því leiðir einnig að ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra er heimilt að byggja á pólitískum sjónarmiðum, ólíkt því sem almennt á við um ráðningu í opinber störf.

Í 20. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna til þátttöku í meðferð einstakra mála. Í 1. mgr. 20. gr. kemur fram að um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnsýslulaga sé ekki öðruvísi ákveðið í sveitarstjórnarlögum. Viðkomandi telst þó aðeins vanhæfur sé hann eða hafi verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að einum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar, nema strangari regla sé sett í samþykkt um stjórn og fundarsköp. Þá verður starfsmaður sveitarfélags ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns ef eðli máls eða uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins þykir ekki gefa tilefni til slíks.

Í 2. mgr. 20. gr. segir að í öðrum tilvikum en samkvæmt 1. mgr. ber sveitarstjórnarmanni, nefndarfulltrúa eða starfsmanni sveitarfélags að víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt má ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Þessi regla tekur einnig til gerðar samninga fyrir hönd sveitarfélags.

Af ákvæði 1. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga leiðir að hæfisreglur stjórnsýslulaga gilda að stærstum hluta um hæfi m.a. sveitarstjórnarmanna til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu stjórnsýslumáls, sé ekki öðruvísi kveðið á um í sveitarstjórnarlögum sjálfum.

Í 3. mgr. 20. gr. er lögfest sú undantekningarregla 1. og 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga að sveitarstjórnarmenn eru ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til *trúnaðarstarfa* á vegum sveitarfélaga eða ákveða þóknun fyrir slík störf. Í athugasemd við 3. mgr. 20. gr. sem síðar varð af sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, kemur m.a. fram að tilgangur lagareglna um sérstakt hæfi sé að stuðla að auknum líkindum þess að ómálefnaleg sjónarmið hafi ekki áhrif á efni ákvarðana stjórnvalda. Þá væri það einnig tilgangur ákvæðisins að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Hins vegar þyrfti við beitingu sérstakra hæfisreglna á sveitarstjórnarstiginu að hafa í huga að ekki má leggja ónauðsynlegar hindranir á þátttöku sveitarstjórnarmanna í umfjöllun um mál, þar sem hlutaðeigandi telst fulltrúi almennra

sjónarmiða eða hagsmuna. Er í þessu sambandi vísað til álits umboðsmanns Alþingis frá 20. desember 2006, í máli nr. 4572/2005. Jafnframt kemur fram að sveitarstjórnarmenn eru kjörnir í leynilegum almennum kosningum íbúa viðkomandi sveitarfélags. Einmitt slík almenn sjónarmið eða hagsmunir geti verið ástæða fyrir kosningu fulltrúa í sveitarstjórn og þá væri óeðlilegt ef slíkir pólitískir hagsmunir og sjónarmið ættu ekki að hafa áhrif um val á fulltrúum sveitarstjórnarinnar til trúnaðarstarfa fyrir hana, s.s. í nefndir sveitarfélags, stöðu oddvita eða stöðu framkvæmdastjóra sveitarfélags. Slíkar ákvarðanir mundu falla undir ákvæði 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins og hefur í því sambandi ekki verið talið skipta máli þó að slíkar ákvarðanir geti varðað einstaka fulltrúa í sveitarstjórn persónulega eða haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá, til að mynda ef um er að ræða fullt starf í þágu sveitarfélags, eins og staða framkvæmdastjóra er iðulega. Á hinn bóginn falla ekki undir þessa undantekningarreglur þau störf sem ekki er heimilt að velja til á pólitískum forsendum, s.s. flestar ákvarðanir um ráðningu í störf á vegum sveitarfélaga (þskj. 1250. 139. lögb. 2010-2011, bls. 66).

Ákvæði 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er sambærilegt þeirri reglu sem var að finna í 2. gr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en áður hafði verið á henni byggt sem ólögfestri reglu. Í fyrirnefndu áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005 reyndi m.a. á túlkun undantekningarreglu 2. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Í álitinu vísaði umboðsmaður m.a. til tengsla þeirrar grunnreglu sem kom fram í 2. mgr. 19. gr. laganna og óskráðu reglu stjórnsýsluréttar þess efnis að þegar stjórnsýslunefndir taka ákvarðanir um innri verkaskiptingu þá verði einstakir nefndarmenn ekki vanhæfir til þátttöku í afgreiðslu slíkra mála. Eins og að framan greinir er í skýringum við 3. mgr. 20. gr. frumvarps þess sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 vísað í röksemdir sem fram koma í áliti umboðsmanns og til skýringar á inntaki reglunnar. Má ætla að umrætt álit hafi þýðingu við beitingu þeirrar undantekningarreglu sem fram kemur í 3. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga (sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík 2014, bls. 107-110).

Að gættum framangreindum skýringum við 3. mgr. 20. mgr. frumvarpsins sem síðar var að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og í ljósi þeirra röksemda sem fram koma í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4572/2005 er það afstaða ráðuneytisins að Jón Björn Hákonarson, bæjarstjórnarfulltrúi, hafi ekki verið vanhæfur til að taka þátt í meðferð og afgreiðslu máls sem laut að ráðningu og kjörum framkvæmdastjóra Fjarðabyggðar, jafnvel þótt sú ráðning hafi varðað hann persónulega og fjárhagslega hagsmuni hans.

Með vísan til framangreinds telur ráðuneytið að ekki séu uppi vísbendingar um að ákvörðun bæjarstjórnar Fjarðabyggðar um ráðningu og ráðningarsamning framkvæmdastjóra sveitarfélagsins stangist á við lög eða samþykkt um stjórn Fjarðabyggðar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 252/2022, með síðari breytingum, og því ekki tilefni til að taka lagaleg álitaefti þess til frekari umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitastjórnarlaga að öðru leyti en hér hefur verið gert. Er máli þessu því lokið af hálfu innviðaráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Hafdís Gísladóttir