



## **ML í lögfræði**

# Hagsmunaskráning í ljósi hæfisreglna stjórnsýsluréttarins

**Júní, 2019**

**Nafn nemanda:** Páll Magnússon

**Kennitala:** 120371 – 4289

**Leiðbeinandi:** Páll Þórhallsson

## Útdráttur

Skráning fjárhagsupplýsinga og skráning hagsmunatengsla er viðurkennd aðferð til að sporna við spillingu í opinberri stjórnsýslu. Ákvæði um upplýsingagjöf opinberra embættismanna um fjármál sín er til að mynda að finna í Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, sem Ísland er aðili að. Markmið með skráningu upplýsinga er tvíþætt. Annars vegar að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra með skráningu hagsmunatengsla og hins vegar til að vinna gegn og uppræta spillingu með skráningu fjárhagslegra upplýsinga. Frá árinu 2009 hafa alþingismenn skráð upplýsingar í hagsmunaskrá. Hafa nokkur sveitarfélög samþykkt reglur um skráningu upplýsinga sveitarstjórnarmanna og byggt þær á reglum Alþingis. Markmið reglna um þessa skráningu er að auka gegnsæi. Ekki er að finna í ákvæðum um tilgang reglnanna vísan til þess að þær eigi að vinna gegn spillingu. Í ritgerðinni er fjallað um hagsmunaskráningu í ljósi hæfisreglna stjórnsýsluréttarins þar sem hæfisreglurnar eiga við um sveitarstjórnarmenn og aðra handhafa framkvæmdarvalds. Ákvæði hæfisreglna stjórnsýslu- og sveitarstjórnarlaga uppfylla það markmið, sem finna má í erlendum reglum um hagsmunaskráningu, sem lýtur að því að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra í opinberri stjórnsýslu. Það er niðurstaða höfundar að ætli íslensk stjórnvöld að uppfylla ákvæði Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu og fara að tilmælum Greco, samtökum ríkja gegn spillingu, beri að leggja áherslu á að byggja upp regluverk sem hafi það markmið að uppræta spillingu innan stjórnsýslunnar.

## **Abstract**

Number of countries are using systems of asset declaration and interest declaration as a tool in the fight against corruption in public administration. Provisions on disclosure by public officials of their finances are, for example, contained in the United Nations Convention against Corruption. The purpose of recording this information is twofold. Firstly, to prevent conflicts of interest using declarations of interest and secondly to counter and eliminate corruption using declarations of asset. Since 2009, parliamentarians in Iceland have been required to fill out declarations of asset. Several municipalities have adopted similar system of asset declaration for local councilors and based its system on the rules that are applied for members of Parliament. The goal of the rules for parliamentarians is to increase transparency. Provisions on the purpose of asset declarations does not include any reference to anti-corruption. In this thesis the function of asset declaration systems will be examined in the light of rules against bias, covered by the Administrative Act no. 37/1993 as they apply to local councilors and civil servants. These rules meet the aim of asset declaration for the prevention of conflicts of interest in public administration. It is the conclusion of the thesis that the Icelandic authorities should therefore focus on building a regulatory framework that aims to prevent or combat corruption within the administration and by that comply with the United Nations Convention against Corruption and adhere to the recommendations of Greco, Group of States against Corruption.

# EFNISYFIRLIT

Skrá yfir frumheimildir .....	vi
1 Inngangur .....	1
2 Hagsmunaskráning .....	3
2.1 Söguleg þróun.....	5
2.2 Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu .....	6
2.3 Tilgangur skráningar fjárhagslegra hagsmuna .....	7
2.4 Lagalegur grunnur .....	7
2.5 Aðilar hagsmunaskráningar .....	8
2.6 Umfang og innihald hagsmunaskráningar .....	9
2.7 Fyrirkomulag skráningar .....	10
2.8 Brot gegn reglum og viðurlög .....	11
2.9 Birting hagsmunaskrárar.....	12
2.10 Virðismat á hagsmunaskráningu .....	13
2.11 Staða mála á alþjóða vísu .....	13
2.11.1 Aðildarríki Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu.....	13
2.11.2 Úttekt Alþjóðabankans .....	15
2.11.3 Norðurlönd .....	16
2.11.4 Frakkland.....	17
2.11.5 Siðareglur Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.....	17
2.12 Fyrirmynd .....	18
2.13 Samantekt .....	19
3 Staðan á Íslandi .....	22
3.1 Tilurð reglna um hagsmunaskráningu .....	22
3.1.1 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis .....	22
3.1.2 Tilmæli Greco .....	22
3.1.3 Ábendingar í álitsgerð um sérstakt hæfi.....	22

3.1.4	Upplýsingar frá Alþingi .....	23
3.2	Inntak reglna um fjárhagslega skráningu.....	23
3.3	Gildi reglnanna í ljósi 48. gr. stjórnarskrár.....	27
3.4	Greco - Samtök ríkja gegn spillingu.....	29
3.4.1	Fyrsta úttekt Greco .....	30
3.4.2	Önnur úttekt Greco.....	31
3.4.3	Þriðja úttekt Greco .....	32
3.4.4	Fjórtða úttekt Greco.....	32
3.4.5	Fimmta úttekt Greco.....	34
3.5	Samantekt .....	35
4	Hagsmunaskráning hjá íslenskum sveitarfélögum.....	37
4.1	Reglur hjá sveitarfélögum .....	37
4.2	Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga .....	38
4.2.1	Tilvist .....	38
4.2.2	Framkvæmdarvald.....	40
4.2.3	Fjölskipað stjórnvald .....	41
4.2.4	Gildissvið stjórnsýslulaga .....	42
4.3	Samantekt .....	44
5	Hæfisreglur stjórnsýsluréttar .....	46
5.1	Sérstakar hæfisreglur .....	47
5.2	3. grein stjórnsýslulaga .....	48
5.2.1	1. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	49
5.2.2	2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	49
5.2.3	3. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	51
5.2.4	4. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	51
5.2.5	5. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	51
5.2.6	6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.....	54

5.2.7	2. mgr. 3. gr. ssl.....	56
5.3	20. gr. sveitarstjórnarlaga .....	57
5.3.1	1. mgr. 20. gr. svsl.....	57
5.3.2	2. mgr. 20. gr. svsl.....	58
5.4	Samantekt .....	61
6	Niðurstöður.....	63
6.1	Hugmyndir um breytingar á reglum um skráningu fjárhagslegra hagsmuna alþingismanna.....	64
6.2	Hugmyndir um reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna sveitarstjórnarmanna	66
7	Heimildaskrá .....	70

# **SKRÁ YFIR FRUMHEIMILDIR**

## **Dómaskrá**

Hrd. 1. október 2009 í máli nr. 696/2008

## **Lagaskrá**

### **Íslensk lög**

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944

Almenn hegningarlög, nr. 19/1940

Lög um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (nefndaskipan, eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.), nr. 84/2011

Lög um breytingu á lögum um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 119/2010

Lög um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006

Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008

Lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999

Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011

Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991

Stjórnarskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, nr. 97/1995

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993

Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011

### **Frönsk lög**

Transparency in public life nr. 2013-907

### **Lögskýringargögn**

Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál

Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál

Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1014 - 596. mál

Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1250 - 726. mál

### **Úrskurðir og álit**

Álit umboðsmanns Alþingis 4. september 1998 í máli nr. 2211/1997

Álit umboðsmanns Alþingis 12. júní 1996 í máli nr. 1508/1995

Álit umboðsmanns Alþingis 17. nóvember 1995 í máli nr. 1552/1995

Álit umboðsmanns Alþingis 19. október 1998 í máli nr. 2110/1997

Álit umboðsmanns Alþingis 31. mars 2003 í máli nr. 3521/2002

Gnúpverjahreppur - Umfjöllun sveitarstjórnar um breytingu á deiliskipulagi, úrskurður oddvita um vanhæfi hreppsnefndarmanns, úrskurður félagsmálaráðuneytisins 31. ágúst 2001

Skeiða- og Gnúpverjahreppur - Fækkun kennslustaða grunnskóla, hæfi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins 16. júní 2005

Skorradalshreppur - Flutningur jarða í annað/önnur sveitarfélög. Hreppsnefndarmenn eigendur jarðanna og eiginkona eiganda, úrskurður félagsmálaráðuneytisins, 2. apríl 1998

Skógarstrandarhreppur - Lausaganga hrossa. Hreppsnefndarmaður nágranni sem varð fyrir ágangi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins, 1. mars 1996

Pingvallahreppur - kæra vegna meðferðar á umsókn um byggingarleyfi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins, 15. febrúar 1994



# 1 INNGANGUR

Á fundi forsætisnefndar Alþingis þann 16. mars árið 2009 voru samþykktar reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings og tóku þær gildi 1. maí sama ár. Á fundi forsætisnefndar Alþingis þann 28. nóvember árið 2011 voru nýjar reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum samþykktar og féllu þá fyrri reglur úr gildi. Þriðja endurskoðun reglnanna átti sér stað í ársbyrjun 2019.

Á heimasíðu Alþingis segir meðal annars um hagsmunaskráninguna:

Skráning þessi er kjósendum til upplýsingar og er ætlað að auka gagnsæi í störfum Alþingis. Skráðir hagsmunir hafa engin formleg áhrif á störf alþingismanna umfram það sem þingmenn sjálfir kjósa, enda eru alþingismenn í störfum sínum eingöngu bundnir við sannfæringu sína, samanber 48. gr. stjórnarskrár, og standa aðeins kjósendum skil gerða sinna í almennum kosningum. Þeir eru ekki bundnir af hæfisreglum hliðstæðum þeim sem gilda um stjórnarsýsluna eða dómendur í störfum sínum að öðru leyti en því að samkvæmt 3. mgr. 78. gr. þingskapa má enginn þingmaður greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín.

Alþingismenn geta því tekið þátt í meðferð og afgreiðslu mála á þinginu óháð hagsmunatengslum. Það er ein af grundvallarreglum í stjórnámálum lýðræðisríkja að þingmenn taki ákvarðanir um hvaða hagsmuni á að taka fram yfir aðra. Séu þeir tengdir þeim persónulega er þeim í sjálfsvald sett að segja sig frá máli. Það er þeirra ákvörðun og á þeirra ábyrgð.<sup>1</sup>

Á fundi borgarráðs Reykjavíkur þann 29. október árið 2009 voru samþykktar *Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar*. Við meðferð málsins í forsætisnefnd Reykjavíkurborgar kom fram á 87. fundi nefndarinnar þann 23. október eftirfarandi:

Forsætisnefnd leggur til að reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar verði að fullu í samræmi við reglur Alþingis og taki til borgarfulltrúa og annarra kjörinna fulltrúa í fagráðum borgarinnar sem það kjósa.<sup>2</sup>

Fleiri sveitarfélög hafa sett reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna sveitarstjórnarfulltrúa og byggt þær á reglum Alþingis. Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga var lögð fram tillaga um samræmdar reglur um hagsmunaskráningu sveitarstjórnarmanna en á fundi stjórnar

---

<sup>1</sup> „Hagsmunaskráning“ (*Alþingi*) <<https://www.althingi.is/thingmenn/starfskjur-althingismanna/reglur-um-hagsmunaskraningu/>> skoðað 5. apríl 2019.

<sup>2</sup> „Fundur forsætisnefndar Reykjavíkurborgar nr. 87, 23. október 2009“ (*Reykjavíkurborg*, 8. mars 2017) <<https://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-87-13>> skoðað 8. maí 2019.

Þess þann 24. júní 2016 var frekari umræðu um þá tillögu frestað og hefur ekki komið til umfjöllunar síðan.<sup>3</sup>

Um hæfi sveitarstjórnarmanna er fjallað í 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (svsl.). Þar er meðal annars lögfest sú meginregla að viti kjörinn fulltrúi um vanhæfi sitt, eða telji hæfi sitt orka tvímælis, skuli hann tilkynna um það án tafar. Er þessi meginregla í samræmi við 1. mgr. 5. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.). Í siðareglum sveitarfélaga er jafnan að finna ákvæði um hagsmunaárekstra.

Vanhæfi getur skapast af ýmsum öðrum ástæðum en vegna beinna persónulegra hagsmuna samanber 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga en þar segir meðal annars:

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.<sup>4</sup>

Sveitarstjórnarlög og stjórnsýslulög taka með skýrum hætti á hagsmunatengslum og hæfi kjörinna fulltrúa og í tilvitnaðri 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga ganga hæfisreglur lengra varðandi málsmeðferð hjá sveitarfélögum en ákvæði stjórnsýslulaga gera.

Í þessari ritgerð verða reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum skoðaðar í ljósi hæfisreglna stjórnsýsluréttarins því meðan þær gilda ekki um störf alþingismanna lúta sveitarstjórnarfulltrúar, sem handhafar framkvæmdarvalds, hæfisreglunum. Fjallað verður um reglur um hagsmunaskráningu með almennum hætti, það er tilgang með hagsmunaskráningu, hvers konar regluverk er stuðst við í ríkjum heims, til hverra reglur um hagsmunaskráningu ná, umfang og innihald hagsmunaskráa, fyrirkomulag skráninga og ákvæði um brot gegn reglum og viðurlög við brotum. Fjallað verður um þá þróun sem átt hefur stað erlendis á þessu sviði. Þá verður fjallað um úttektir GRECO (samþök ríkja gegn spillingu) og ábendingar stofnunarinnar um úrbætur á skráningu hagsmuna hér á landi og útvíkkun á reglum þar um.

Hæfisreglur stjórnsýsluréttarins og sérákvæði í sveitarstjórnarrétti verða skoðaðar meðal annars í ljósi dóma, álita og úrskurða. Verður í umfjöllun um þessi atriði sérstaklega höfð til hliðsjónar atriði í reglum um fjárhagslega skráningu.

---

<sup>3</sup> „Fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. 841. fundur 24. júní 2016.“ (*Samband íslenskra sveitarfélaga*) <<https://www.samband.is/um-okkur/fundargerdir-stjornar/DisplayMeeting.aspx?id=1606004F>> skoðað 5. apríl 2019.

<sup>4</sup> Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, 2. mgr. 20. gr.

## 2 HAGSMUNASKRÁNING

Um hagsmunaskráningu fjalla ýmsar alþjóðlegar stofnanir og enska heitið er ýmist *asset/financial declaration* eða *asset/financial disclosure*. Þegar fjallað er um hagsmunaskrá í ritgerð þessari er verið að vísa til laga eða reglna um skráningu hagsmuna (e. *asset declaration*) og það kerfi sem hannað hefur verið til að safna, halda utan um, taka út og birta upplýsingarnar.

Um hagsmunaskráningu segir Alþjóðabankinn<sup>5</sup>:

Skráningarkerfi um hagsmuni háttsettra embættismanna er mikilvægt kerfi vegna þess að það er gagnsæis tól sem stuðlar að ábyrgð opinberra embættismanna, tryggir að ákvarðanir stjórnvalda séu ekki í hættu vegna hagsmunaárekstra og miðar að auknu trausti á opinberum stofnunum. Það getur einnig uppljóstrað um misjafnt athæfi og veitt upplýsingar og sönnunargögn í rannsókn og saksókn þar sem tekist er á við spillingu. Þess vegna er fjárhagsleg upplýsingagjöf í auknum mæli að fá athygli sem tæki til að bæta stjórnarhætti og berjast gegn spillingu.<sup>6</sup>

Krafa til embættismanna og kjörinna fulltrúa um framlagningu upplýsinga um eignir og hagsmuni er talin ein áhrifamesta leiðin til vinna gegn og uppræta spillingu.<sup>7</sup>

Mismunandi er með hvaða hætti ríki hafa útfært slík kerfi en þó má finna ákveðinn samhljóm í regluverki þeirra um tiltekin grundvallar atriði sem þurfi að horfa til. Á fundi G 20 ríkjanna<sup>8</sup> í Mexíkó árið 2012 var samþykkt yfirlýsing þess efnis og í henni sammælast ríkin um að skráning hagsmuna eigi að grundvallast á eftirfarandi:

1. Sanngirni. Kröfur um skráningu hagsmuna skulu vera skýrar og byggja á sanngirni. Umfang þeirra skal vera nægjanlegt til að unnt sé að vinna gegn spillingu en gæta skal að því að ekki sé óskað upplýsinga umfram það sem varðar hugsanlega hagsmunaárekstra og byggja skal á lögum.
2. Gagnsæi. Upplýsingar skulu vera eins aðgengilegar innan stjórnsýslu og gagnvart almenningi eins og kostur er og lög leyfa. Einnig upplýsingar um stjórnsýslu slíkra

---

<sup>5</sup> Alþjóðabankinn samanstendur af fimm alþjóðastofnunum og aðildarríki hans eru 189 talsins. Markmið bankans er að veita ríkjum ráðgjöf og fjármagn til þróunar í átt að sjálfbærni og til að vinna gegn fátækt í heiminum, aðallega í þróunarríkjunum.

<sup>6</sup> „Financial Disclosure“ (*World Bank*, 30. mars 2015)

<<http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/financial-disclosure>> skoðað 28. mars 2019.

<sup>7</sup> Anti-Corruption Helpdesk, „Income and asset disclosure. Topic guide“ (*Transparency International* 20. apríl 2012) 4

<[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic\\_Guide\\_Income\\_and\\_Asset\\_Disclosure.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Income_and_Asset_Disclosure.pdf)> skoðað 28. mars 2019.

<sup>8</sup> G20-ríkin er bandalag 19 ríkja og Evrópusambandsins um efnahagsmál.

kerfa, svo sem tölulegar upplýsingar um skil á gögnum, úttektir og aðgerðir stjórnvalda í kjölfar úttekta.

3. Beinast að æðstu stjórnendum og starfsmönnum sem eru í sérstakri hættu vegna hagsmunaárekstra.
4. Þeir sem framfylgja reglum um hagsmunaskráningu hafi nægjanlega fjármuni til að sinna hlutverki sínu.
5. Hagsmunaskráning skal vera gagnleg í baráttu gegn spillingu.
6. Gera þarf ráð fyrir því að unnt sé að beita viðurlögum við brotum á reglum og leiðir til þess þurfa að vera skilvirkar.<sup>9</sup>

G 20 ríkin byggja sína yfirlýsingu á samskonar skjali og APEC (efnahagsbandalag Asíu og Kyrrhafsríkja) og í báðum tilfellum er vísað til sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu sem fjallað er um í kafla 2.2 í ritgerðinni.

Alþjóðabankinn hefur skilgreint hagsmunaskráningu með tvennum hætti. Annars vegar skráning fjárhagslegra hagsmuna, þar sem skráðar eru upplýsingar um tekjur, skuldir, eignir og fjárfestingar og hins vegar skrá yfir viðskiptalega hagsmuni eða hagsmunatengsl sem geta leitt til hlutdrægni í opinberum ákvörðunum. Fyrri aðferðin er farin ef tilgangur skráningar er að upplýsa um ólögmætt athæfi til stuðnings rannsóknum gegn spillingu en síðari leiðin ef tilgangurinn er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Algengast er að hagsmunaskrár séu sambland af skráningu fjárhagslegra upplýsinga og hagsmunatengsla.<sup>10</sup>

Transparency International<sup>11</sup> gerir með sama hætti og Alþjóðabankinn greinarmun á skráningu fjárhagslegra hagsmuna og skráningu hagsmunatengsla. Með skráningu hagsmunatengsla sé markmiðið að vekja athygli á hugsanlegum hagsmunaárekstrum hjá starfsmönnum og embættismönnum og meðal almennings, þar sem þær eru birtar opinberlega. Með skráningu fjárhagslegra hagsmuna sé markmiðið að koma í veg fyrir ólögmætt athæfi og að ljósra upp um slíkt til gagns við lögsókn. Það er mat Transparency International líkt og Alþjóðabankans

---

<sup>9</sup> „G20 High Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials“ (2012) 3–4 <[https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20High%20Level%20Principles%20on%20Asset%20Disclosure%20by%20Public%20Officials.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20High%20Level%20Principles%20on%20Asset%20Disclosure%20by%20Public%20Officials.pdf?__blob=publicationFile&v=1)> skoðað 27. mars 2019.

<sup>10</sup> Ivana Rossi o.fl., „Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons“ (The World Bank 1. janúar 2012) 5–6 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/155361468147553496/Using-asset-disclosure-for-identifying-politically-exposed-persons>> skoðað 28. mars 2019.

<sup>11</sup> Transparency International er sjálfstæð alþjóðastofnun sem hefur frá árinu 1993 unnið gegn spillingu á heimsvísu. Sjá „Our Organisation - overview“ (*Transparency International*) <<https://www.transparency.org/whoweare/organisation>> skoðað 29. mars 2019.

að best sé að kröfur í hagsmunaskrá lúti bæði að fjárhagslegri skráningu og hagsmunatengslum.<sup>12</sup>

Í skoðun Alþjóðabankans á fyrirkomulagi hagsmunaskráningar var aflað gagna um 176 ríki og af þeim höfðu 137 innleitt regluverk um hagsmunaskráningu. Í þessari skoðun greindi bankinn fjóra meginþætti sem finna má í regluverki flestra ríkja:

1. Lögfesting reglna þar sem fram kemur hverjir falli undir skyldur um skráningu, hversu oft beri að skila upplýsingum, hvaða stofnun fari með skráningarkerfi og viðurlög við brotum.
2. Innleiðing reglna þar sem stofnun er falið eða ný sett á laggirnar til að innleiða regluverk og kalla eftir upplýsingum.
3. Rekstur hagsmunaskráningarkerfis, þar sem stofnun tekur á móti skráningum, fer yfir hvort skrár séu rétt út fylltar og viðeigandi upplýsingar færðar inn, gefur út vottorð um að svo sé og eftir atvikum birtir upplýsingar gagnvart almenningi.
4. Staðfesting á réttmæti upplýsinga þar sem sama stofnun og heldur utan um skráningarkerfi, eða annar aðili, fer yfir innihald, ber saman við fyrri gögn eða gögn frá öðrum stofnunum og sannreynir réttmæti skráningar.<sup>13</sup>

## 2.1 SÖGULEG ÞRÓUN

Umræða um formlega skráningu fjárhagslegra hagsmuna hófst í Bandaríkjunum upp úr seinni heimstyrjöldinni. Í ræðu sem Harry S. Truman þáverandi forseti Bandaríkjanna flutti á þingi þann 27. september 1951 lagði hann fram tillögu þess efnis að þingið leiddi í lög skyldur sem lagðar yrði á opinbera embættismenn allra þátta stjórnkerfisins um að leggja árlega fram upplýsingar um tekjur sínar, bæði frá hinu opinbera sem og frá einkafyrirtækjum. Taldi hann þetta mikilvæga aðgerð til að sýna heilindi opinberra starfsmanna og einnig til að verja þá gegn fölskum ásökunum um ósæmilegt framferði. Jafnframt gæti opinber birting slíkra upplýsinga unnið gegn ólögmætri og óæskilegri hegðan embættismanna. Átti hann við allar þrjár greinar ríkisvaldsins, það er dómsvaldið, löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið. Í ræðu sinni vísaði Truman til ásakana á hendur embættismönnum og kjörnum fulltrúum og að svarið við þeim ásökunum væri að birta opinberlega upplýsingar um tekjur þeirra. Tiltók hann að slíkar reglur

---

<sup>12</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 4.

<sup>13</sup> Rossi o.fl. (n. 10) 11.

ættu að eiga við forsetaskipaða embættismenn, hæstaréttardómara, kjörna embættismenn alríkisstjórnarinnar, þingmenn og aðra æðstu embættismenn hinna þriggja greina ríkisvalds.<sup>14</sup>

Það var þó ekki fyrr en eftir Watergate-hneykslið sem þingið setti löggjöf um þetta efni árið 1978 (e. *Ethics in Government Act*). Lögin eru enn í gildi og gera ákveðnum hluta embættismanna hinna þriggja greina ríkisvalds að skila af sér yfirlýsingu um fjármál sín. Það var síðan upp úr 1980 sem önnur vestræn ríki hófu innleiðingu slíkra reglna hjá sér, fyrst á Ítalíu, Spáni og Portúgal. Í Bretlandi hafði reyndar allt frá árinu 1889 verið í gildi löggjöf um varnir gegn spillingu en reglur á grundvelli laganna voru óljósar. Árið 1974 setti neðri málstofa breska þingsins lög um skráningu hagsmuna en þær voru einnig linar og þingmönnum nánast í sjálfsvald sett hvað þeir skráðu sem hagsmuni sína.<sup>15</sup>

## 2.2 SÁTTMÁLI SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA GEGN SPILLINGU

Árið 2003 samþykktu Sameinuðu þjóðirnar Sáttmála gegn spillingu (e. *United Nations Convention against corruption*). Í aðfararorðum Kofi Annan, þáverandi aðalritara Sameinuðu þjóðanna, kemur fram að sáttmálinn kynni til sögunnar yfirgripsmikið safn af reglum sem öll lönd geti notað til að styrkja laga- og regluverk sitt í baráttu gegn spillingu.<sup>16</sup> Í 5. málsgrein 8. greinar sáttmálans segir:

Hvert samningsríki skal, eftir því sem við á og í samræmi við grundvallarreglur landslaga sinna, leitast við að gera ráðstafanir og koma á fyrirkomulagi sem skyldar opinbera embættismenn til að gefa viðeigandi yfirvöldum yfirlýsingar, meðal annars um alla aðra starfsemi sem þeir stunda, önnur störf, fjárfestingar, fjármuni, umtalsverðar gjafir eða hagnað sem kann að valda hagsmunaárekstrum vegna starfa þeirra sem opinberir embættismenn.

Og í 6. málsgrein sömu greinar segir:

Hvert samningsríki skal, í samræmi við grundvallarreglur landslaga sinna, taka til skoðunar að beita opinbera embættismenn refsiviðurlögum eða grípa til annarra ráðstafana gegn þeim brjóti þeir reglur eða hafi að engu viðmiðanir sem hafa verið settar í samræmi við þessa grein.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> „Public Papers Harry S. Truman 1945-1953“ (*Harry S. Truman Presidential Library & Museum*) <<https://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=453&st=&st1=>> skoðað 27. mars 2019.

<sup>15</sup> OECD, „Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption“ (OECD 2011) Text 22–23 <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>> skoðað 27. mars 2019.

<sup>16</sup> „United Nations Convention against Corruption“ iii <[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)>.

<sup>17</sup> „Samningur Sþ gegn spillingu“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is:443/verkefni/almannaoryggi/adgerdir-gegn-brotastarfsemi/adgerdir-gegn-spillingu-og-mutubrotum/samningur-sth-gegn-spillingu/>> skoðað 8. maí 2019.

Alþingi samþykkti aðild Íslands að samningnum árið 2003 og gekk hann í gildi 1. mars ári síðar. Samkvæmt 5. og 6. málsgreinum 8. greinar sáttmálans ber Íslandi annars vegar að leitast við að leggja skyldur á opinbera embættismenn að gefa yfirlýsingar um fjárhagslega hagsmuni og hins vegar að taka til skoðunar að beita embættismenn viðurlögum brjóti þeir reglur eða sniðgangi þær.

### **2.3 TILGANGUR SKRÁNINGAR FJÁRHAGSLEGRA HAGSMUNA**

Í sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu er vísað sérstaklega til þess að skrá skuli upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sem leitt geti til hagsmunaárekstra í störfum þeirra. Þetta endurspeglar vel að algengasta markmið með skráningu þessara upplýsinga er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra hjá opinberum embættismönnum. Einnig er tilgangur með slíkri skráningu oft að auka gegnsæi með því að birta þær opinberlega og auka þannig traust til stjórnslu viðkomandi ríkis. Í einhverjum tilfellum er tilgangur skráningarinnar sá að hafa eftirlit með eignamyndun opinberra embættismanna og að meiri kröfur eigi að gera til æðstu embættismanna varðandi eftirlit á þessu sviði en gagnvart almenningi. Þá eru dæmi um að tilgangur með ákvæðum um skráningu fjárhagslegra upplýsinga sé að efla traust til stjórnámálamanna til dæmis ef upp hafa komið hneykslismál. Það er því talið mikilvægt að fram fari opinská umræða um tilgang reglna sem þessara og markmið með þeim séu skýr. Þær beri að setja á grundvelli stefnumörkunar stjórnvalda, sem að komi stjórnámálamaður, embættismenn og aðrir opinberir starfsmenn eða stjórnendur, fulltrúar hagsmunasamtaka og fjölmiðla.<sup>18</sup>

### **2.4 LAGALEGUR GRUNNUR**

Lagastoð fyrir hagsmunaskrá er komið fyrir með mismunandi hætti meðal ríkja heims. Oftast nær er um að ræða sérstaka löggjöf eða kafla í löggjöf þar sem fram koma markmið, umfang og skipan regluverksins. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur flokkað í þrennt með hvaða hætti reglur um hagsmunaskrá eru lögfestar. Í fyrsta lagi í almennri löggjöf til dæmis um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, í öðru lagi í sérstökum lögum um hagsmunaskráningu, hagsmunaárekstra eða aðgerðir gegn spillingu og í þriðja lagi með sérstökum lagaákvæðum um greinar ríkisvalds (til dæmis dómsvald) eða í lögum um einstakar stofnanir.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> OECD (n. 15) 28–31.

<sup>19</sup> sama heimild 34.

Algengt er að ákvæði um hagsmunaskrá sé að finna í grunnlöggjöf en ekki stjórnvaldsfyrirmælum og er ástæðan einkum sú að með því skapast pólitísk umræða um tilgang og umfang og þar með auknar líkur á sátt um regluverkið. Þá eru einnig tekin af öll tvímæli um réttindi einstaklinga með vísan til persónuverndar með ákvæðum í grunnlögum.<sup>20</sup> Með ákvæðum í almennum lögum, svo sem um opinbera starfsmenn, er kveðið á um skyldu opinberra starfsmanna til að upplýsa um hagsmuni sína til dæmis til sérstakrar stofnunar eða til þeirrar stofnunar sem viðkomandi starfar. Ef um sérstaka löggjöf er að ræða er um skýrari áherslur að ræða enda eru ákvæðin þá oft í lögum sem varða aðgerðir gegn spillingu. Þegar lagaákvæði eru sett um tilteknar stofnanir eða embættismenn er stundum verið að bregðast við þrýstingi frá almenningi svo sem þegar sett eru ákvæði um að kjörnir fulltrúar skuli skrá hagsmuni sína.<sup>21</sup>

Við lagasetningu þarf að taka afstöðu til þess hvort ákvæði um hagsmunaskráningu nái með sama hætti til allra sem skyldur þar um gilda eða hvort gera eigi greinarmun á eðli þeirra starfa sem viðkomandi sinna. Gerður er greinarmunur víða á kvöðum sem lagðar eru á kjörna fulltrúa, embættismenn og ædstu stjórnendur, dómara og aðra sem taldir eru sinna störfum þar sem hætta er á hagsmunaárekstrum. Við lagasetningu þarf einnig að taka afstöðu til þess hvort kvaðir um skráningu nái aðeins til einstaklingsins sem sinnir opinberu starfi eða einnig til nákominna svo sem maka og barna.<sup>22</sup>

Mikilvægt er einnig að horfa til breytinga á annarri löggjöf svo sem á sviði hegningar- og skattalaga. Taka þarf afstöðu til þess hvort brot gegn reglum teljist refsivert og hvort beita megi skattayfirvöldum í því skyni að fylgjast með eignamyndun þeirra sem reglurnar ná yfir.<sup>23</sup>

Eins og að framan greinir snúa hagsmunaskrár annars vegar að skráningu hagsmunatengsla og hins vegar að fjárhagslegri skráningu, svo sem tekjum og eignum. Stjórnvöld sem fara með hagsmunaskráningu þurfa því að hafa heimildir til að fylgjast með hvoru tveggja til að tilgangi sé náð.<sup>24</sup>

## 2.5 AÐILAR HAGSMUNASKRÁNINGAR

Mismunandi er hvaða hópar falla undir reglur um hagsmunaskráningar það er til hvaða opinberra starfsmanna ákvæði um skráningu ná. Að lágmarki ná ákvæðin til kjörinna fulltrúa

---

<sup>20</sup> sama heimild 13.

<sup>21</sup> sama heimild 34–35.

<sup>22</sup> sama heimild 40.

<sup>23</sup> sama heimild 43.

<sup>24</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 5.



og ráðherra. Í þeim tilfellum er markmið skráningarinnar að veita kjósendum upplýsingar um þessa fulltrúa og auka traust til þeirra. Norðurlöndin eru dæmi um þetta fyrirkomulag. Algengast er þó að reglur um hagsmunaskráningu nái einnig til æðstu embættismanna viðkomandi ríkis. Í þriðja lagi eru dæmi um að ákvæðin nái til flestra eða allra opinberra starfsmanna þar á meðal þeirra sem fara með dómsvald. Helsti annmarkinn við þessa leið er kostnaðurinn sem hlýst af slíku umfangi.

Dæmi eru um ríki sem gera kröfur um að skráðar séu upplýsingar um hagsmuni annarra en þeirra sem gegna opinberu starfi. Er þar annars vegar um að ræða einstaklinga sem eru tengdir viðkomandi opinberum starfsmanni svo sem makar og börn og er það gert þar sem auðvelt er að færa eignir á þá aðila. Hins vegar eru dæmi um að forystufólk stjórnmalaflokka, sem ekki eigi sæti á þingi, beri skyldur til hagsmunaskráningar, frambjóðendur til æðstu embætta, blaðamenn, forystufólk hagsmunasamtaka og einstaklingar sem koma að opinberum innkaupum með stjórnar- eða nefndarsetu eða sem ráðgjafar. Í einhverjum tilfellum er lagt mat á áhættu starfa vegna hugsanlegra hagsmunaárekstra til að mynda starfsmanna við opinber innkaup og þannig valdir hópar starfa sem falli undir ákvæði um hagsmunaskráningu þótt viðkomandi tilheyri ekki hópi æðstu embættismanna.<sup>25</sup>

Að mati Transparency International er það ríkjandi skoðun sérfræðinga á þessu sviði að hagsmunaskrá skuli ná til maka og barna þeirra sem regluverk nær til enda annars allt of auðvelt að sniðganga upplýsingagjöf með því að færa eignir til þeirra.<sup>26</sup>

Mikilvægt er að við ákvörðun um til hverra reglur um hagsmunaskráningu skulu ná sé tekið mið af því að því stærri sem hópurinn er þeim mun meiri kostnaður hlýst af utanumhaldi ásamt því að árangur getur orðið lakari. Í Kenýa var í kjölfar hneykslismála til að mynda gerð krafa um að allir opinberir starfsmenn, 675.000 talsins, skiluðu af sér hagsmunaskrá, sem leiddi til þess að öll yfirsýn tapaðist og þar með náðist ekki árangur í baráttu gegn spillingu. Til að halda skráningarkerfi skilvirku er því ein leið að skilgreina áhættusöm störf eins og áður hefur komið fram, svo sem þau sem snúa að opinberum innkaupum og hjá skatta- og tollayfirvöldum.<sup>27</sup>

## **2.6 UMFANG OG INNIHALD HAGSMUNASKRÁNINGAR**

Við ákvörðun um innihald hagsmunaskráningar þarf að liggja fyrir hvert markmið með slíkri skráningu er. Ef ætlunin er að hafa yfirsýn yfir hugsanlega hagsmunaárekstra þeirra sem

---

<sup>25</sup> OECD (n. 15) 50–58.

<sup>26</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 5.

<sup>27</sup> sama heimild.

skráningin nær til takmarkast skráningin við það og þarf hugsanlega ekki að ná til atriða sem eru utan þess að geta leitt til hagsmunaárekstra. Ef markmiðið er hins vegar að fylgjast með eignamyndun í þeim tilgangi að vinna gegn spillingu þarf skráningin og eftirlit með henni að taka mið af því.<sup>28</sup>

Þættir sem kemur til álita að skrá í hagsmunaskrá lúta að tekjum, eignum, gjöfum, útgjöldum (í þeim tilgangi að kanna hvort útgjöld séu óeðlilega lítil á einhverjum sviðum), fjárhagslegar skuldbindingar eða loforð um fjárhagslegan ávinning til dæmis framtíðar skuldbindingar eða ávinningur, hagsmunir sem ekki eru fjárhagslegir eins og stjórnarseta í hagsmunasamtökum eða pólitískum samtökum, og hagsmunatengsl tengdra aðila svo sem maka.<sup>29</sup>

Unnt er að innleiða hagsmunaskráningu í áföngum og þá byrja á skráningu fjárhagslegra hagsmuna en krefjast upplýsinga um hagsmunatengsl þegar gögn sem skráð eru í fyrsta áfanga hafa verið yfirfarin.<sup>30</sup>

## 2.7 FYRIRKOMULAG SKRÁNINGAR

Við lagasetningu er mikilvægt að taka afstöðu til þess hvernig upplýsingum skal skilað í hagsmunaskrá, til dæmis rafrænt, hve oft og hvert. Algengast er að skrá skuli upplýsingar innan tiltekins tíma eftir að viðkomandi hefur tekið við embætti eða starfi, árlega eftir það og að lokum að tilteknum tíma loknum eftir starfslok. Einnig kemur til álita að krefjast upplýsinga þegar miklar breytingar verða í eignamyndun eða skuldbindingum.<sup>31</sup>

Misjafnt er hvort upplýsingum í hagsmunaskrá er skilað til miðlægrar stofnunar eða þeirrar stofnunar sem viðkomandi embætti eða starf tilheyrir. Þegar um miðlæga söfnun upplýsinga er að ræða er tryggara að jafnræði gildi um meðferð og mat þeirra en á hinn bóginn kann að vera skilvirkara að safna upplýsingum með dreifðum hætti og jafnframt er til staðar meiri vitneskja um viðkomandi aðila sem getur skipt máli við mat á upplýsingunum.<sup>32</sup>

Víða er gögnum um þingmenn safnað í sjálfstæðri stofnun en ekki með miðlægum hætti og hið sama gildir um dómara og er það gert með vísan til þrjúgreiningar ríkisvalds.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> OECD (n. 15) 15.

<sup>29</sup> sama heimild 62–66.

<sup>30</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 5.

<sup>31</sup> „United Nations Convention against Corruption“ 8 <<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>> skoðað 27. mars 2019.

<sup>32</sup> OECD (n. 15) 71.

<sup>33</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 5.

Nokkrar aðferðir er hægt að styðjast við þegar skráning upplýsinga er sannreynd. Ein leið er að gera kröfu um að allar hagsmunaskráningar séu yfirfarnar og sannreyndar eins og kostur er. Þegar um mikinn fjölda embættismanna eða starfsmanna er að ræða kann slíkt hins vegar að vera ómögulegt eða of kostnaðarsamt og þarf því að velja aðrar leiðir. Ein leið er að velja með handahófskenndum hætti aðila til skoðunar. Dæmi um þessa aðferð er að finna í Albaníu, Eistlandi, Lettlandi og Slóveníu. Önnur aðferð er að skilgreina störf eða embætti með áhættumati og taka þau sem talin eru vera í mestri hættu fyrir spillingu til staðfestingar. Þriðja aðferðin er fólgin í því að taka til skoðunar þá einstaklinga þar sem mestar breytingar hafa orðið á innihaldi upplýsinga, svo sem mikil eignamyndun. Að lokum eru dæmi um að taka til skoðunar og staðfestingar upplýsingar um einstaklinga á grundvelli tilkynninga frá opinberum stofnunum eins og skattayfirvöldum eða tilkynninga frá almenningi.<sup>34</sup>

Hvernig sem yfirferð gagnanna er háttað er grundvallaratriði að þeir sem það er falið hafi úrræði til að sannreyna þau meðal annars með því að kalla eftir upplýsingum frá öðrum stofnunum og þá með því að kross keyra upplýsingar.<sup>35</sup>

## 2.8 BROT GEGN REGLUM OG VIÐURLÖG

Brot á lögum um skráningu hagsmuna geta verið með tvennum hætti. Annars vegar þegar upplýsingum er ekki skilað, annað hvort of seint eða alls ekki. Hins vegar þegar skráning hagsmuna er röng, sem getur verið með þeim hætti að fullnægjandi gögnum er ekki skilað eða upplýsingagjöfin gefi ranga mynd hvort sem það er með vilja eða ekki.<sup>36</sup>

Ef beita á viðurlögum við brotum á reglum um hagsmunaskráningu koma nokkrar leiðir til álita. Í fyrsta lagi að brotið verði refsivert. Þar sem tilgangur hagsmunaskráningar er oft að koma í veg fyrir brot líkt og spillingu hvers konar er ekki algengt að brot á slíkum reglum séu refsiverð. Undantekning frá því er til dæmis lagaframkvæmd í Bandaríkjunum þar sem fölsk skráning er refsiverð.<sup>37</sup>

Í öðru lagi er algengast er að beita stjórnvaldssektum við brotum á reglum um hagsmunaskráningu. Í þriðja lagi er mögulegt að beita agaviðurlögum svo sem í formi ávítunar

---

<sup>34</sup> OECD (n. 15) 71–72.

<sup>35</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 6.

<sup>36</sup> OECD (n. 15) 80.

<sup>37</sup> Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption, „The United States of America executive branch financial disclosure system“ 2  
<<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/V1255546e.pdf>> skoðað 28. mars 2019.

til dæmis gagnvart kjörnum fulltrúum eða með því að víkja kjörnum fulltrúa úr nefndum þings.<sup>38</sup>

Viðurlög eru talin mikilvæg til að framfylgja ákvæðum laga um hagsmunaskráningu. Það er hins vegar viðkvæmt þegar kemur að kjörnum fulltrúum en sé ekki um nein viðurlög að ræða gagnvart þeim er líklegt að þeim sem og almenningi þyki sem kjörnir fulltrúar séu hafnir yfir lög og reglur.<sup>39</sup>

Transparency International telur viðurlög nauðsynleg til að skráning hagsmuna hafi þau áhrif sem til er ætlast. Það eigi bæði við um ranga upplýsingagjöf og einnig ef upplýsingum er of seint skilað. Hvað kjörna fulltrúa varðar er bent á þann möguleika að viðurlögin geti falist í opinberri birtingu á nöfnum þeirra sem brjóta gegn reglum. Í slíkum viðurlögum felist pólitískur skaði.<sup>40</sup>

## 2.9 BIRTING HAGSMUNASKRÁR

Hversu aðgengilegar hagsmunaskrár skulu vera almenningi er nokkurt álitamál. Hér ræður mestu til hverra skyldur um skráningu hagsmuna ná. Almennu eru upplýsingar sem kjörnir fulltrúar skrá birtar opinberlega en eftir því sem reglur ná til almennari starfsmanna þeim mun sjaldgæfara er að þær séu opinberar. Hið sama á við um upplýsingar tengdra aðila eins og maka og barna.<sup>41</sup> Í ríkjum þar sem umfang skráningar er mikið er aðgengi takmarkað og dæmi er um að upplýsingar séu birtar en auðkenni afmáð (Lettland og Eistland). Í mörgum ríkjum ráða ákvæði persónuverndarlaga hversu aðgengilegar þessar skrár eru.

Þá er einnig mismunandi hvort úttektir á hagsmunaskráum séu einnig birtar opinberlega en slíkt getur skipt máli þar sem athugasemdir úttektaraðila geta haft efnislega þýðingu til dæmis hvað varðar kjörna fulltrúa. Í Bandaríkjunum eru skrárnar aðgengilegar en það þarf að óska formlega eftir aðgengi. Sá sem óskar eftir aðgengi skal gera grein fyrir sér og eru upplýsingar um umsókn um aðgengi birtar. Skilyrði fyrir afhendingu er að skrárnar séu ekki nýttar í ólögætum tilgangi.<sup>42</sup>

Aðgangur ýmissa stofnana að skráum sem ekki eru aðgengilegar almenningi þarf að vera fyrir hendi til að ná markmiðum með skráningunni, svo sem skattayfirvalda. Þetta getur þó verið

---

<sup>38</sup> OECD (n. 15) 81.

<sup>39</sup> sama heimild 16.

<sup>40</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 6.

<sup>41</sup> OECD (n. 15) 16.

<sup>42</sup> sama heimild 88–89.

bundið við það að formleg rannsókn sé í gangi. Þegar skrár eru ekki birtar opinberlega eru þær jafnan ekki aðgengilegar næsta yfirmanni þess sem á í hlut, sem getur hamlað yfirsýn á hvort hugsanlegir hagsmunaárekstrar séu til staðar. Þarna takast því oft á persónuverndarsjónarmið og tilgangur reglna um hagsmunaskráningu.<sup>43</sup>

Í könnun Alþjóðabankans frá árinu 2013 kom fram að í 43% tilfella þar sem reglur um hagsmunaskráningu voru til staðar var gerð krafa um opinbera birtingu.<sup>44</sup>

## 2.10 VIRÐISMAT Á HAGSMUNASKRÁNINGU

Kerfi sem heldur utan um hagsmunaskráningu, þar sem gerðar eru úttektir og önnur eftirfylgni á sér stað, kallar á fjármagn. Ákvarðanir um hagsmunaskráningu eru hins vegar gjarnan teknar sem viðbrögð við pólitísku ástandi, í kjölfar hneykslismála eða neikvæðrar umræðu og því sjaldan framkvæmt hagkvæmnismat í upphafi. Rannsókn OECD frá árinu 2012 sýnir að kostnaður við hagsmunaskráningarkerfi er misjafn eftir löndum. Í Albaníu nemur rekstrarkostnaður stofnunar sem sér um hagsmunaskráningu og úttektir á þeim 0,028% af heildarútgjöldum ríkisins til rekstrar. Í Lettlandi er þetta hlutfall 0,01%. Í Albaníu eru 2,4 stöðugildi innan eftirlitsstofnunarinnar á hverja 1.000 opinbera starfsmenn, í Króatíu er hlutfallið 2,7 stöðugildi, 6 stöðugildi í Eistlandi en fer einnig víða undir 1 stöðugildi á hverja 1.000 opinbera starfsmenn. Það er því ljóst að kostnaður við að halda utan um hagsmunaskrá getur verið umtalsverður. Ávinninginn þarf því einnig að meta. Í sömu rannsókn OECD kemur fram að einn megin ávinningurinn felst í auknu trausti til stjórnsýslu en slíkt er erfitt að mæla. Samkvæmt rannsókninni hefur ekki verið sýnt fram á að hagsmunaskráning hafi leitt til uppljóstrana um ólögmeitt athæfi opinberra starfsmanna eða þeirra sem skráningin nær til.<sup>45</sup>

## 2.11 STAÐA MÁLA Á ALÞJÓÐA VÍSU

### 2.11.1 Aðildarríki Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu

Aðildarríki Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu eiga með sér formlegan vettvang (e. *Conference of the States Parties, COSP*) sem hefur það hlutverk að styðja ríkin við innleiðingu hans auk þess að taka út stöðu innleiðingar meðal einstakra ríkja.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> sama heimild 90.

<sup>44</sup> Anti-Corruption Helpdesk (n. 7) 6.

<sup>45</sup> OECD (n. 15) 96–97.

<sup>46</sup> „Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption“ (*United Nations Office on Drugs and Crime*, 2019) <<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>> skoðað 29. mars 2019.

Í stöðuskýrslu frá árinu 2018 um innleiðingu 5. málsgreinar 8. greinar sáttmálans gegn spillingu (sjá umfjöllun í kafla 2.2.), sem lögð var fram í vinnuhópi Sameinuðu þjóðanna um það efni er gerð grein fyrir stöðunni meðal 39 aðildarríkja sem skiluðu af sér gögnum þar um.<sup>47</sup>

Í skýrslunni kemur fram að ríkin sem skiluðu gögnum hafa sett upp regluverk sem skipta má í þrjá flokka. Í fyrsta flokk falla kerfi þar sem eingöngu er horft til hugsanlegra hagsmunaárekstra. Í annan flokk kerfi sem hafa það að markmiði að uppljóstra um óeðlilega eignamyndun og í þriðja flokk falla kerfi sem taka á báðum þessum þáttum. Í 22 ríkjum var gerð krafa um skráningu upplýsinga um tengda aðila svo sem maka. Á Kýpur er kjörnum fulltrúum gert að skila gögnum til þingnefndar en embættismönnum að skila gögnum til sérstaks ráðs sem skipað er með lögum. Þar ber að skila gögnum um fjölskyldumeðlimi. Í Portúgal ná reglur yfir forseta, ráðherra, þingmenn, borgarstjóra, æðstu embættismenn og forstjóra ríkisstofnana. Í Póllandi ná reglur yfir þingmenn, stjórnendur hjá ríkinu, dómara og saksóknara og stjórnendur á sveitarstjórnarstigi og kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Þar ber stjórnendum sveitarfélaga að skila gögnum um maka auk upplýsinga um fjármálagjörninga innan þess sveitarfélags sem þeir starfa. Í Rúmeníu ná reglur yfir 29 flokka embættismanna, þar á meðal þingmenn, ráðherra, dómara og saksóknara. Einnig stjórnendur sveitarfélaga, forystufólk verkalýðsfélaga og stjórnendur hjá opinberum fyrirtækjum. Í Bandaríkjunum er um tvöfalt kerfi að ræða. Æðstu embættismenn, svo sem forseti og stjórnendur alríkisstofnanna skila gögnum til opinberrar birtingar en lægra settir embættismenn skila upplýsingum sem trúnaður ríkir um. Flestir þessara aðila þurfa að skila gögnum um maka og börn.

Í flestum tilfellum ber að skila upplýsingum við upphaf starfs, árlega eftir það og að lokum við starfslok. Í sumum tilfellum er einnig skylt að skila gögnum þegar meiriháttar breytingar verða á fjárhagsstöðu viðkomandi. Engin tengsl fundust á milli tilgangs hagsmunaskráningar og ákvæða um hve oft beri að skila upplýsingum.

Í megindráttum eru tvær leiðir farnar varðandi móttöku gagna. Annars vegar taka stofnanir sem viðkomandi aðili starfar við við gögnum og hins vegar er um miðlæga stofnun að ræða sem safnar skrá. Mismunandi er hvers konar miðlægar stofnanir sjá um hagsmunaskrár svo sem ríkisendurskoðandi, stofnanir sem hafa það hlutverk að vinna gegn spillingu eða skattayfirvöld.

---

<sup>47</sup> Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption, „Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption)“ (Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption 21. júní 2018) <[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202_E.pdf)> skoðað 29. mars 2019.

Í einhverjum tilfellum er um að ræða sérstakar stofnanir sem halda utan um gögn dómara og kjörinna fulltrúa.

Ríkin fara þrjár leiðir við úttektir á hagsmunaskrá. Í fyrsta lagi eru allar hagsmunaskrár teknar út til dæmis í Svartfjallalandi. Í öðru lagi eru nokkur ríki sem beita mismunandi aðferðum við yfirferð skráa með slembiúrtaki svo sem Slóvenía og í þriðja lagi beita ríki þeirri aðferð að skilgreina áhættu starfa og taka þau sem talin eru í mestri hættu varðandi hagsmunaárekstra eða spillingu út. Dæmi um ríki sem beita þessari aðferð eru Argentína, Tékkland og Rúmanía.

Ríkin beita annars vegar tæknilegum aðferðum við yfirferð hagsmunaskráa, þar sem ýmsir gagnagrunnar eru notaðir til að keyra upplýsingar saman með hagsmunaskrá en hins vegar eru önnur ríki sem skoða skrár með handvirkum hætti. Í flestum ríkjum sér sú stofnun sem tekur við upplýsingum í hagsmunaskrá um úttektir en dæmi eru einnig um að úttektir séu framkvæmdar af þriðja aðila svo sem skattfyrvöldum.

Algengast er að viðurlög sé í formi sekta, launafrádráttar eða brottreksturs. Röng upplýsingagjöf felur í sér refsiverða háttsemi í Bólivíu, á Kýpur og í Bandaríkjunum. Þegar kemur að aðgengi að hagsmunaskrá er um þrjá flokka að ræða. Allar upplýsingar eru birtar opinberlega, hluti þeirra er birtur opinberlega eða engar upplýsingar eru birtar opinberlega. Þegar um takmarkanir er að ræða veltur það á eðli upplýsinga annars vegar og eðli starfa hins vegar. Sem dæmi eru upplýsingar sem taldar eru geta ógnað öryggi viðkomandi ekki birtar. Þegar um upplýsingar tengdra aðila er að ræða kemur til skoðunar hvort upplýsingarnar eigi yfir höfuð erindi við almenning.

### **2.11.2 Úttekt Alþjóðabankans**

Í skoðun Alþjóðabankans frá árinu 2010 á fyrirkomulagi hagsmunaskráningar í 137 ríkjum heims kom í ljós að í 91% tilfella voru gerðar kröfur um að hagsmunaskráning næði til þingmanna. Hvað embættismenn innan framkvæmdarvaldsins áhrærir náðu kröfur um skráningu í 93% tilfella til ráðherra, 86% tilfella til þjóðhöfðingja, 77% tilfella til aðstoðarráðherra eða aðstoðarmanna ráðherra og 30% tilfella til varaforseta.

Innan dómsvaldsins áttu reglur um hagsmunaskráningu í 62% tilfella við um saksóknara, í 58% tilfella við um dómara á æðra dómsstigi og í 55% tilfella við um alla dómara og saksóknara.

Hvað aðra embættismenn framkvæmdarvaldsins varðar náðu reglurnar í 70% tilfella til yfirmanna stofnana eða stjórnvaldsnefnda sem fóru með framkvæmd verkefna sem töldust til áhættustarfa þegar kemur að spillingu, mútum eða hagsmunaárekstrum svo sem skattayfirvöld,

tollayfirvöld, lögreglu, einkavæðingarnefndir og stjórnvöld sem unnu gegn spillingu. Í 62% tilfella náðu reglur yfir forstjóra fyrirtækja sem voru í að minnsta kosti 50% eigu hins opinbera og í 50% tilfella yfir sendiherra.

Á héraðs- eða sveitarstjórnarstigi náðu reglur í 66% tilfella til fylkisstjóra eða borgar- og sveitarstjóra og í 31% tilfella til embættismanna.<sup>48</sup>

Í fyrrnefndri úttekt Alþjóðabankans meðal 137 ríkja þar sem í gildi eru reglur um hagsmunaskráningu var í 67% tilfella gerð krafa um að upplýsingum væri skilað um hagsmuni fjölskyldumeðlima. Í þessum ríkjum var í 64% tilfella gerð krafa um að upplýsingar um fjölskyldumeðlimi væru þær sömu og embættismaðurinn skilaði af sér en í 36% tilfella voru kröfur um upplýsingagjöf minni.<sup>49</sup>

### 2.11.3 Norðurlönd

Spilling mælist með minnsta móti á Norðurlöndunum. Gagnsæi er almennt mikið í stjórnsýslu þessara ríkja og traust almennings til stjórnsýslunnar einnig mikið. Fyrirkomulag hagsmunaskráningar í löndunum hefur tekið mið af þessari stöðu. Hagsmunaskráning fulltrúa á þjóðþingum á sér stað í löndunum öllum en í Svíþjóð kveða reglur á um víðtækari skráningu hagsmuna æðstu embættismanna en kjörinna fulltrúa. Upplýsingar um kjörna fulltrúa eru birtar opinberlega.<sup>50</sup>

Í Noregi er boðið upp á skráningu upplýsinga á sveitarstjórnarstigi, bæði fyrir kjörna fulltrúa og æðstu embættismenn. Markmiðið með skráningunni er að vekja traust á stjórnsýslu sveitarfélaga. Skráningin er á ábyrgð viðkomandi einstaklinga og þeirra að meta hvaða hagsmunir eigi við. Skrárnar eru ekki yfirfarnar og ekki er að finna ákvæði um viðurlög við brotum enda er skráningin ekki byggð á lagafyrirmælum.<sup>51</sup>

Fyrirkomulag hagsmunaskráningar á Norðurlöndunum á það sammerkt að það er á ábyrgð viðkomandi einstaklinga að skila inn upplýsingum og tryggja að þær séu réttar. Í löndunum er að finna lagaákvæði um hæfisskilyrði til stjórnvaldsákvæðana, en fjallað er um hæfisreglur stjórnsýsluréttar á Íslandi í kafla 5. Við setningu íslensku hæfisreglnanna var horft til hæfisreglna dönsku og norsku stjórnsýslulaganna og eru íslensku reglunar sambærilegar þeim.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Rossi o.fl. (n. 10) 14–15.

<sup>49</sup> sama heimild 20.

<sup>50</sup> OECD (n. 15) 52.

<sup>51</sup> „Velkommen - Styrevervregisteret“ (*Styrevervregisteret*) <<http://www.styrevervregisteret.no/velkommen>> skoðað 25. apríl 2019.

<sup>52</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* (Bókaútgáfan CODEX 2005) 402.



Fyrirkomulagið á Norðurlöndunum byggir á því að sterk siðferðisvitund ríki innan stjórnsýslunnar, miklu trausti almennings til hennar og að í gildi eru lögfestar hæfisreglur sem taka á hagsmunaárekstrum opinberra starfsmanna í stjórnsýslunni.<sup>53</sup>

#### 2.11.4 Frakkland

Í kjölfar spillingarmáls í Frakklandi árið 2013, þar sem Jérôme Chauzac, ráðherra baráttu gegn skattsvikum, sagði af sér eftir að í ljós kom að hann hélt leyndum bankareikningum í skattaskjólum, var sett á laggirnar sérstök stofnun til að vinna að auknu gegnsæi í opinberri stjórnsýslu.<sup>54</sup> Stofnunin ber heitið *Haute Autorité pour la Transparence de la vie Publique* (HATVP). Tilvist hennar byggir á lögum nr. 2013-907 um gegnsæi í opinberri starfsemi.

Lögin ná til um 16 þúsund opinberra starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Þeim ber að skila annars vegar upplýsingum í skrá um hagsmunatengsl og hins vegar upplýsingum í skrá um fjármálalega hagsmuni.

Í 2. gr. frönsku laganna er hagsmunaárekstur skilgreindur með þeim hætti að um sé að ræða ástand þar sem hagsmunir skarast og líkur eru á að þessi skörun hafi áhrif á skyldustörf þess sem í hlut á. Í 5. gr. laganna er kveðið á um að HATVP skuli afhenda skattayfirvöldum hagsmunaskrá og skulu skattayfirvöld sannreyna innihald þeirra og skila upplýsingum þar um innan þrjátíu daga aftur til HATVP. Innan þriggja mánaða frá því að þessari yfirferð er lokið skal birta upplýsingarnar opinberlega. Í greininni er einnig að finna ákvæði um hvaða upplýsingar skuli ekki birta opinberlega og varðar það persónuleg málefni eins og nöfn barna viðkomandi. Frekari ákvæði um samstarf HATVP og skattayfirvalda er að finna í lögnum. Þá er að finna í lögnum upptalningu þeirra embættismanna sem falla undir ákvæði um skil á upplýsingum í hagsmunaskrár. Lögin ná ekki til handhafa dómsvalds. Brot við ákvæðum laganna um skil á upplýsingum geta varðað þriggja ára fangelsi og 45.000 evra sekt í samræmi við ákvæði 26. gr. laganna. Ákvæði um viðurlög ná til embættismanna sem og kjörinna fulltrúa.<sup>55</sup>

#### 2.11.5 Siðareglur Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti sér fyrst siðareglur árið 1999 og þær voru síðast endurskoðaðar 1. febrúar 2018. Í 3. gr. reglnanna er kveðið á um hagsmunaskráningu.

---

<sup>53</sup> OECD (n. 15) 53.

<sup>54</sup> „The creation of the High Authority“ (*High Authority for Transparency in Public Life*, 2016) <<https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#the-creation-of-the-high-authority>> skoðað 25. apríl 2019.

<sup>55</sup> Transparency in public life nr. 2013-907.

Samkvæmt greininni er framkvæmdastjórum Evrópusambandsins skylt að upplýsa um allar stöður sem þeir hafa gegnt síðastliðin 10 ár, tilgreina fjárhagslega hagsmuni sína sem leitt geta til hagsmunaárekstra og um aðild sína að stofnunum, fyrirtækjum eða félögum, svo sem stjórnmalaflokkum og verkalýðsfélögum, sem telja má að hafi hagsmuni af stjórnsýsluathöfnum hins opinbera.

Hagsmunaskrár framkvæmdastjóra Evrópusambandsins eru yfirfarnar af Evrópuþinginu þegar tilnefningar liggja fyrir um ráðningu þeirra. Hagsmunaskrár eru uppfærðar að minnsta kosti árlega, yfirfarnar af forseta framkvæmdastjórnarinnar og síðan birtar opinberlega. Skrá skal jafnframt upplýsingar um maka viðkomandi og börn sem viðkomandi hefur á framfæri.<sup>56</sup>

Eftir að starfi framkvæmdastjóra lýkur hjá Evrópusambandinu er í tvö ár fylgst með að viðkomandi virði siðareglurnar (um þriggja ára tímabil er að ræða hvað varðar fyrrverandi forseta Framkvæmdastjórnarinnar) og er skylt að tilkynna um hvaða störf viðkomandi ætlar að taka sér fyrir hendur við starfslok.<sup>57</sup>

Við brot á reglum tekur dómstóll Evrópusambandsins málið fyrir og getur til dæmis frestað töku lífeyris viðkomandi hafi hann gerst brotlegur við ákvæði siðareglanna.<sup>58</sup>

## 2.12 FYRIRMYND

Samtök Ameríkuríkja (OAS) vinna markvisst að aðgerðum gegn spillingu, meðal annars með hliðsjón af sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu. Samtökin hafa meðal annars unnið fyrirmynd að lögum um hagsmunaskráningu.<sup>59</sup> Í fyrirmyndinni er tekið á öllum þeim þáttum sem framangreind umfjöllun um hagsmunaskráningu hefur leitt fram.

**I. kafli** kveður á um tilgang og skilgreiningu hugtaka.

**II. kafli** inniheldur lista yfir embætti sem hagsmunaskrá getur náð til, kvaðir um tíðni á skilum gagna, innihald upplýsinga og skilgreiningar á gögnum sem ber að skila og fyrirkomulag skila á gögnum.

---

<sup>56</sup> „Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission“ (*EUR-Lex*) <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555073876165&uri=CELEX:32018D0221\(02\)#d1e270-7-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555073876165&uri=CELEX:32018D0221(02)#d1e270-7-1)> skoðað 26. apríl 2019.

<sup>57</sup> „Code of Conduct for the Members of the European Commission“ (*European Commission*) <[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/rules-commissioners-regarding-ethics-and-integrity\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/rules-commissioners-regarding-ethics-and-integrity_en)> skoðað 26. apríl 2019.

<sup>58</sup> „Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“ (*EUR-Lex*) <[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/art\\_247/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_247/oj)> skoðað 26. apríl 2019.

<sup>59</sup> OAS, „Anticorruption Portal of the Americas“ (*The Organization of American States*, 1. ágúst 2009) <<http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/leyes.html>> skoðað 27. mars 2019.

**III. kafli** fjallar um yfirvaldið sem heldur utan um hagsmunaskrár, meðal annars sjálfstæði þess, skyldur og heimildir.

**IV. kafli** inniheldur ákvæði um úttekt hagsmunaskráa og gerir fyrirmyndin meðal annars ráð fyrir því að gögn séu sannreynd og lagt mat á hvort eignamyndun sé eðlileg í ljósi tekna.

**V. kafli** fjallar um mat á hugsanlegum hagsmunaárekstrum í ljósi hagsmunaskrár.

**VI. kafli** inniheldur ákvæði um opinbera birtingu gagna og aðgengi að þeim.

**VII. kafli** kveður á um varðveislu upplýsinga sem skilað er í hagsmunaskrár.

**VIII. kafli** fjallar um viðurlög.<sup>60</sup>

Alþjóðabankinn kom að gerð þessarar fyrirmyndar með OAS og eins og áður segir er að finna í henni alla þá þætti sem taka þarf afstöðu til þegar kerfi við skráningu hagsmuna fyrir opinbera aðila er sett á laggirnar.

## 2.13 SAMANTEKT

Þróun á skráningu hagsmuna opinberra embættismanna og kjörinna fulltrúa nær aftur til miðbiks síðustu aldar. Á síðustu áratugum hafa mörg vestræn ríki innleitt ákvæði um slíka skráningu í lög en þó með nokkuð mismunandi hætti. Yfirleitt er þó markmiðið með hagsmunaskráningu að vinna gegn og uppræta spillingu. Hagsmunaskrá er talin stuðla að aukinni ábyrgð hjá hinu opinbera, hún leiði til minni hættu á hagsmunaárekstrum og með gegnsæi aukist traust almennings til stofnana.

Mismunandi er til hverra reglur um hagsmunaskráningu ná en að lágmarki er þar um að ræða kjörna fulltrúa á þjóðþingum. Að mati þeirra alþjóðastofnana sem helst hafa beint sjónum að hagsmunaskráningu nægir það þó ekki til að ná hinum yfirlýstu markmiðum. Hagsmunaskráning þurfi einnig að ná til æðstu stjórnenda hjá hinu opinbera, þeirra starfsmanna sem sinna störfum sem eru í sérstakri hættu vegna hagsmunaárekstra eða spillingar, starfsfólks dómskerfisins svo sem dómara og saksóknara og í einhverjum tilfellum maka þessara aðila.

Mikilvægt er talið að þegar ákvörðun um hagsmunaskráningu er tekin fari fram opinber pólitísk umræða um markmið og tilgang með skýrri stefnumörkun. Að slíkri umræðu eigi að koma fleiri en kjörnir fulltrúar svo sem almenningur, starfsfólk stjórnsýslunnar og fjölmiðlar. Opin umræða

---

<sup>60</sup> „Model Law on the Declaration of interests, income, assets and liabilities of persons performing public functions“ <[http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model\\_law\\_declaration.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model_law_declaration.pdf)> skoðað 27. mars 2019.

um markmið og tilgang með hagsmunaskráningu auki trú á þeim. Dæmi eru um að reglur um hagsmunaskráningu séu viðbrögð við hneykslismálum og reglurnar séu settar án þess umræða fari fram um markmið og tilgang.

Þegar rætt er um hagsmunaskráningu getur hún verið með tvennum hætti. Annars vegar er um að ræða skráningu á hagsmunatengslum, bæði viðskiptalegum og tengslum sem geta leitt til hlutdrægni í ákvarðanatöku. Hins vegar er um að ræða skráningu fjárhagslegra hagsmuna, þar sem skráðar eru tekjur, skuldir og eignir. Víðast hvar, þar sem reglur eru um hagsmunaskráningu eru kvaðir um að skrá hvoru tveggja, en markmið með skráningu og eðli þeirra starfa sem við eiga skipta hér máli. Skráning fjárhagslegra hagsmuna á frekar við þegar um er að ræða störf þar sem hætta er á spillingu og viðkomandi einstaklingur getur nýtt stöðu sína til að auðgast. Því skiptir máli að regluverk sé með þeim hætti að hægt sé að fylgjast með eignamyndun viðkomandi og samkeyra upplýsingar með til að mynda skattayfirvöldum. Þegar um er að ræða skráningu hagsmunatengsla er markmiðið fremur að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra enda vekur slík skráning athygli bæði þeirra sem hún varðar en einnig almenningi í þeim tilfellum sem hún er birt opinberlega.

Í þeim löndum sem innleitt hafa regluverk um hagsmunaskráningu er að finna fjóra meginþætti. Í fyrsta lagi hafa reglurnar verið lögfestar. Í lögum er tiltekið til hverra þær ná, hvaða upplýsingar beri að skrá og hvernig, hvaða stofnun fari með málefnið og að lokum ákvæði um viðurlög við brotum á ákvæðum laganna. Í öðru lagi er að finna stofnun sem sérstaklega hefur fengið það hlutverk að halda utan um hagsmunaskrár. Í einhverjum tilfellum hefur stofnun sem til staðar hefur verið fengið slíkt hlutverk og er þá um að ræða stofnanir sem sérstaklega vinna gegn spillingu. Í þriðja lagi eru skrár yfirfarnar, það er fram fer könnun á því hvort upplýsingum sé rétt skilað. Í fjórða lagi er innihald skoðað eða rannsakað. Hér er um að ræða eftirlitsþátt með innihaldi hagsmunaskráa.

Alþingi Íslendinga samþykkti árið 2003 aðild að Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu en í 8. gr. hans er meðal annars kveðið á um að leitast sé við að innleiða reglur sem skyldi opinbera embættismenn til að skrá hagsmuni sína. Þá er einnig kveðið á um að tekið skuli til skoðunar að beita refsiviðurlögum gegn þeim sem brjóti fyrrgreindar reglur. Eins og síðar er rakið hafa íslensk stjórnvöld lítið gert til að uppfylla þessi ákvæði.

Helstu álitæfni um fyrirkomulag hagsmunaskráningar lúta að opinberri birtingu þeirra og hvort skylt sé að skrá hagsmuni tengdra aðila eins og maka og barna. Almenn er talið að opinber birting skuli eiga við kjörna fulltrúa en eftir því sem reglur ná til almennari eða sérhæfða

starfsmenn eigi slíkt síður við. Þegar til að mynda markmiðið er að fylgjast með starfsmönnum sem sinna störfum sem þykja í mikilli hættu þegar kemur að spillingu, svo sem þeim sem sinna opinberum innkaupum, er mikilvægt að fylgjast með eignamyndun. Þá þarf að fá upplýsingar um tekjur og eignir maka og barna. Þessar upplýsingar eigi hins vegar síður erindi við almenning en hagsmunatengsl kjörinna fulltrúa.

Umfang hagsmunaskráningarkerfa er mismunandi meðal ríkja heims allt frá því að hagsmunaskrár séu allar yfirfarnar til þess að eftirlit sé haft með því að taka ákveðinn hluta þeirra til skoðunar með slembiúrtaki eða áhættugreiningu. Ákvæði um viðurlög við brotum á reglum um hagsmunaskráningu eru einnig mismunandi og getur farið eftir markmiðum með hagsmunaskrá og einnig eðli starfa. Gagnvart starfsfólki geta viðurlög verið í formi sekta eða brottvikningar úr starfi og í einhverjum tilfellum eru brot refsiverð og geta leitt til fangelsisvistunar. Alþjóðastofnanir sem um þetta efni fjalla telja nauðsynlegt að viðurlög séu fyrir hendi til að markmið með hagsmunaskráningu nái fram að ganga.

## 3 STAÐAN Á ÍSLANDI

### 3.1 TILURÐ REGLNA UM HAGSMUNASKRÁNINGU

#### 3.1.1 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis

Í kjölfar falls íslensku bankanna árið 2008 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls þeirra. Á grundvelli laga nr. 142/2008 skipaði forsætisnefnd Alþingis rannsóknarnefnd Alþingis (hér eftir nefnd RNA).<sup>61</sup> Nefndin lauk störfum með útgáfu skýrslu og þar var meðal annars fjallað um íslenska stjórnámámenningu. Þar er henni lýst sem vanþroskaðri og að hún einkennist af miklu valdi ráðherra og oddvita stjórnarflokka. Dreginn er fram sá lærdómur að leita þurfi „leiða til þess að styrkja siðferðisvitund stjórnámámanna og auka virðingu þeirra fyrir góðum stjórnsiðum. Í því skyni þyrftu þingmenn meðal annars að setja sér siðareglur og skýra þar með fyrir sjálfum sér og almenningi hvernig þeir skilja meginskyldur sínar og ábyrgð“.<sup>62</sup>

Í skýrslu RNA er jafnframt fjallað um lánafyrirgreiðslur til alþingismanna á árunum 2005 til 2008 en nefndin dregur engar ályktanir af þeirri umfjöllun.<sup>63</sup> Þótt RNA hafi ekki lagt fram tillögur í þessu efni má ætla að umfjöllun nefndarinnar hafi haft áhrif á setningu reglna um fjárhagslega skráningu alþingismanna.

#### 3.1.2 Tilmæli Greco

Greco, samtök ríkja gegn spillingu, bentu strax á í fyrstu úttekt sinni á Íslandi árið 2001 að ekki væri til staðar hagsmunaskráning fyrir þingmenn á Íslandi. Nánar er fjallað um úttektir Greco í kafla 3.4.

#### 3.1.3 Ábendingar í álitsgerð um sérstakt hæfi

Í greinargerð um sérstakt hæfi alþingismanna frá árinu 2004 er bent á að í mörgum ríkjum hafi verið settar reglur um hagsmunaskráningu fyrir þingmenn. Vísað er til þess sem leið til að auka

---

<sup>61</sup> Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008, 2. gr.

<sup>62</sup> Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, „Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008“ (Viðauki 1 birtur með skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 8, Rannsóknarnefnd Alþingis 2010) 184 <<https://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-8/>> skoðað 7. maí 2019.

<sup>63</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis, „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir“ (Bindi 2, Rannsóknarnefnd Alþingis 2010) 199.

gegnsæi um hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra í störfum þingmanna. Fjallað er um álitid í kafla 3.3.

### 3.1.4 Upplýsingar frá Alþingi

Samkvæmt upplýsingum frá Alþingi vegna fyrirspurnar um aðdraganda að samþykkt reglna um fjárhagslega skráningu kemur fram að umræða um siðareglur fyrir þingmenn hafði átt sér stað allt frá aldamótum, en í þeirri umræðu um siðareglur hafi jafnframt verið rætt um hagsmunaskráningu. Hvatning um slíkar reglur hafi komið frá einstaka þingmönnum, þingflokkum og frá nefnd sem vann að frumvarpi um fjármál stjórnmalaflokka, sem varð að lögum árið 2006. Þrýstingur eftir hrun íslensku bankanna haustið 2008 hafi síðan leitt til þess að lokið var við smíði reglnanna.<sup>64</sup>

## 3.2 INNTAK REGLNA UM FJÁRHAGSLEGA SKRÁNINGU

Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings voru fyrst samþykktar af forsætisnefnd þingsins í mars árið 2009. Síðan þá hafa reglurnar verið endurskoðaðar í tvígang, þann 28. nóvember 2011 og þann 14. janúar 2019.

Fyrsta útgáfa reglnanna tók gildi frá og með 1. maí 2009. Í 5. gr. þeirra kom fram að þær skyldu endurskoðaðar fyrir 1. desember 2009. Þá kom fram í tilkynningu forsætisnefndar að endurskoðun verði unnin með það í huga að þá verði sett lög um skráninguna.<sup>65</sup> Það var þó ekki fyrir en með lögum nr. 84/2011 um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (þingskaparlög) að færð var í lög sú skylda að þingmenn gerðu opinberlega grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum. Við þingskaparlögin bættist eftirfarandi grein, nr. 87 í gildandi lögum:

Alþingismenn skulu, innan mánaðar frá því að nýkjörið þing kemur saman, gera opinberlega grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum og trúnaðarstörfum utan þings eftir nánari reglum sem forsætisnefnd setur.

Sama gildir um varaþingmann sem tekur fast sæti á Alþingi, svo og um varaþingmann sem setið hefur samfellt fjórar vikur á þinginu. Enn fremur skulu ráðherrar, sem ekki eru jafnframt alþingismenn, fylgja sömu reglu.

Upplýsingar samkvæmt þessari grein skulu birtar á vef Alþingis þegar skráningu er lokið. Alþingismaður skal skrá nýjar upplýsingar innan mánaðar frá því að þær liggja fyrir.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> „Alþingi, tölvupóstur til höfundar“ (5. mars 2019).

<sup>65</sup> „Alþingismenn skrái fjárhagslega hagsmuni sína og birti þá opinberlega“ (*Viðskiptablaðið*) <<http://www.vb.is/frettir/alingismenn-skrái-fjarhagslega-hagsmuni-sina-og-bi/7439/>> skoðað 17. febrúar 2019.

<sup>66</sup> Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, 87. gr.

Með þessari breytingu var sett stoð í lögum fyrir setningu reglna forsætisnefndar og skylda færð á þingmenn til að skrá fjárhagslega hagsmuni. Við fyrstu útgáfu var aðeins um tilmæli forsætisnefndar að ræða til þingmanna um skráningu. Frumvarp til laga um ofangreinda breytingu var flutt af forseta Alþingis og formönnum allra þingflokka. Um breytinguna sagði í athugasemdum með frumvarpinu:

Ekki eru ráðgerðar efnisbreytingar á reglum forsætisnefndar, sem fylgja að mestu leyti almennum fyrirmyndum í þjóðþingum nágrannalanda, heldur aðeins skotið lagastöð undir þær og fest í þingsköp mikilvægustu atriði þeirra, það er til hverra þær taka, tímafresti o.s.frv. Þar með verður hverjum alþingismanni skylt að veita upplýsingar samkvæmt reglunum, en þær hafa verið valfrjálsar fram að þessu. Allir alþingismenn hafa þó skráð fjárhagslega hagsmuni sína og trúnaðarstörf utan þings.

Rétt er að vekja athygli á því að skráning þessi er kjósendum til upplýsingar og henni er ætlað að auka gagnsæi í störfum Alþingis. Skráðir hagsmunir hafa engin formleg áhrif á störf alþingismanna umfram það sem þeir sjálfir kjósa, enda eru alþingismenn í störfum sínum eingöngu bundnir við sannfæringu sína, samanber 48. gr. stjórnarskrár, og standa aðeins kjósendum skil gerða sinna í almennum kosningum. Þeir eru ekki bundnir af hæfisreglum hliðstæðum þeim sem gilda um stjórnarsýsluna eða dómendur í störfum sínum. Alþingismenn geta því tekið þátt í meðferð og afgreiðslu mála á þinginu óháð hagsmunatengslum. Tengist þeir máli persónulega er þeim í sjálfsvald sett að segja sig frá því. Það er þeirra ákvörðun og á þeirra ábyrgð.<sup>67</sup>

Nánar verður fjallað um tengslin við 48. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Ísland nr. 33/1944 (stjórnarskrá) síðar í ritgerðinni.

Ekki hafa verið gerðar miklar efnisbreytingar frá fyrstu samþykkt. Hér verður gerð grein fyrir helstu ákvæðum gildandi reglna og sérstaklega tekið fram hafi ákvæði tekið breytingum frá fyrstu útgáfu þeirra.

Í 1. grein reglnanna er kveðið á um tilgang þeirra en þar segir að þeim sé ætlað að veita „almennungi upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni alþingismanna og trúnaðarstörf þeirra utan þings og þar með að auka gagnsæi í störfum Alþingis“.<sup>68</sup> Tilgangurinn felst því í aukni gagnsæi og þar með væntanlega að auka traust á starfsemi þingsins. Eins og nánar verður fjallað um síðar í ritgerðinni ná hinar sérstöku hæfisreglur stjórnarsýsluréttarins ekki yfir störf þingmanna. Þær hafa ekki aðeins það markmið að koma í veg fyrir ómálefnalega stjórnarsýslu heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur geti treyst því að úrlausn stjórnvalda byggji á

<sup>67</sup> Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1014 - 596. mál, um 30. gr.

<sup>68</sup> „Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings“ (*Alþingi*, 2019) <<https://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsaetisnefnd-/thingmenn-og-thingflokkar/hagsmunaskraning/>> skoðað 16. febrúar 2019.



hlutlægum grunni. Almennungi þarf að vera ljóst að hæfisreglum sé fylgt í athöfnum stjórnvalda. Þannig hefur krafan um gegnsæi verið samofin hinum sérstöku hæfisreglum.<sup>69</sup> Tilgangur reglnanna er þannig tengdur umræðu um hæfi þingmanna til að fjalla um málefni í þingstörfum sínum. Ákvæði 1. gr. var ekki að finna í upphaflegum reglum árið 2009 en kom inn með endurskoðun þeirra árið 2011. Er það í samræmi við lögskýringargögn við breytingu á þingskaparlögum.

Í 2. gr. kemur fram að skylt sé að skrá fjárhagslega hagsmuni og trúnaðarstörf utan þings og skal þeirri skráningu lokið innan mánaðar frá því að nýkjörið þing kemur saman. Ákvæðið kemur jafnframt inn í aðra útgáfu reglnanna árið 2011 eftir breytingu á þingskaparlögum. Í upphaflegri útgáfu reglnanna frá árinu 2009 kom fram að ráðherrar sem ekki væru þingmenn gætu einnig fært upplýsingar í samræmi við reglurnar en í annarri útgáfu er þeim það skylt.

Í 3. gr. kemur fram að það sé skrifstofa Alþingis sem skuli sjá um að halda skrár og birta opinberlega um hagsmuni þingmanna. Þá segir í 2. mgr. að upplýsingar skulu færðar á rafrænt eyðublað af viðkomandi þingmanni, að innfærslan feli í sér staðfestingu á skráðum upplýsingum og að færa skuli inn nýjar upplýsingar eftir því sem aðstæður breytast.

Í 4. gr. reglnanna er fjallað um þá fjárhagslegu hagsmuni sem ber að skrá. Í fyrsta lagi ber að skrá samkvæmt 1. tölul. upplýsingar um launuð störf, launaða stjórnarsetu og starfsemi sem rekin er samhliða starfi þingmanns. Skrá skal tegund starfsemi, stöðu og heiti félags eða vinnuveitanda. Skv. 2. tölul. skal skrá upplýsingar um fjárhagslegan stuðning, gjafir, utanlandsferðir og eftirgjöf skulda. Fram kemur í reglunum að átt sé við gjafir eða fjárframlag sem ætla má að sé veitt vegna setu viðkomandi á Alþingi. Samkvæmt 3. tölul. ber að skrá eignir. Í nýjustu útgáfu er að finna þá breytingu að ekki skal skrá sumarhús til eigin nota en í fyrri útgáfum var aðeins íbúðarhúsnæði til eigin nota undanskilið við skráningu eigna. Þá skal skrá heiti félags eða sparisjóðs sem alþingismaður á hlut í og fer yfir tilgreind viðmiðunarmörk, sem eru verðmæti hlutar að markaðsvirði meira en 1 m.kr. eða þegar hlutur nemur meira en 1% í félagi þar sem eignir eða rekstrartekjur ná tilteknu marki. Að lokum ber að skrá eign ef hlutur nemur 25% eða meira af hlutafé félags eða sparisjóðs.

Athygli vekur ákvæði um að skrá beri heiti sjálfseignarstofnunar í atvinnurekstri sem alþingismaður á hlut í. Eðli máls samkvæmt getur alþingismaður ekki átt hlut í sjálfseignarstofnun enda eru ekki eignarhlutir tilgreindir í slíkri starfssemi. Sjálfseignarstofnun á sig sjálf en í g. lið 9. gr. laga nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur

---

<sup>69</sup> Páll Hreinsson, „Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna“ (Páll Hreinsson 2004) 15–16.

kemur fram að í samþykktum skuli meðal annars greina frá hvort stofnendur eða aðrir skuli njóta sérstakra réttinda í sjálfseignarstofnunni.<sup>70</sup> Hugsanlega væri eðlilegra að alþingismenn greindu frá slíkum réttindum væru þau til staðar.

Í 4. tölul. er að finna nýtt ákvæði sem hvorki var að finna í fyrstu né annari útgáfu reglnanna. Varðar það skráningu skulda alþingismanns. Hann skal skrá skuldir, sjálfskuldarábyrgðir og aðrar ábyrgðir, sem tengdar eru rekstri fasteignar eða atvinnurekstri. Kemur þetta ákvæði inn samkvæmt ábendingu frá Greco í fjórðu úttekt samanber það sem síðar er rakið í kafla 3.4.4. Skal skrá skuldir og ábyrgðir sem eru að hærri fjárhæð en mánaðarlegt þingfararkaup.

Í 5. tölul. kemur fram að skrá skuli samkomulag við fyrrverandi vinnuveitanda sem er fjárhagslegs eðlis og einnig ef fyrir liggur samkomulag við framtíðarvinnuveitanda.

Samkvæmt 5. gr. reglnanna skal skrá upplýsingar um stjórnarsetu og önnur trúnaðarstörf. Í 8. gr. reglnanna, sem er ný grein og kom inn í reglurnar árið 2019, kemur fram að þingmenn einir beri ábyrgð á skráningu sinni. Þá kemur fram að við úrlausn erinda sem forsætisnefnd berast vegna vanrækslu á skráningu skuli nefndin fylgja fyrirmælum 17. – 19. gr. síðareglna fyrir alþingismenn.

Reglur um fjárhagslega skráningu alþingismenna hafa ekki tekið miklum efnisbreytingum frá upphaflegum reglum. Helsta breytingin felst í að þær eiga nú stoð í þingskaparlögum og falla því að skyldum þingmanna og ráðherra sem ekki eru þingmenn. Þá er nú viðkomandi aðilum gert að skrá upplýsingar um skuldir sínar.

Ríkisstjórn Íslands samþykkti á fundi sínum í maí árið 2018 að ráðuneytisstjórum og aðstoðarmönnum ráðherra byðist með valkvæðum hætti að skrá upplýsingar í hagsmunaskrá, sem er hliðstæð hagsmunaskrá þingmanna og lýst er að framan.<sup>71</sup>

Þá samþykkti ríkisstjórnin síðareglur ráðherra í desember 2017 en um þær er fjallað í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.<sup>72</sup> Í 2. gr. síðareglanna er kveðið á um hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra og er hún svohljóðandi:

1. Ráðherra forðast árekstra milli almannahagsmuna annars vegar og fjárhagslegra eða persónulegra hagsmuna sinna eða fjölskyldu sinnar hins vegar

---

<sup>70</sup> Lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, 9. gr.

<sup>71</sup> „Fundur Ríkisstjórnarinnar 8. Maí 2018“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is:443/rikisstjorn/rikisstjornarfundir/rikisstjornarfundur/2018/05/08/Fundur-rikisstjornarinnar-8.-mai-2018/>> skoðað 7. maí 2019.

<sup>72</sup> Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 2. mgr. 24. gr.

og gætir þess að persónuleg tengsl hafi ekki áhrif á störf sín. Takist honum ekki að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra af þessu tagi skal hann upplýsa um þá.

2. Ráðherra upplýsir um fjárhagsleg hagsmunatengsl eða önnur slík tengsl sem valdið geta hagsmunaárekstrum með því að fylla út eyðublað á vegum skrifstofu Alþingis, sbr. reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. Forsætisráðherra getur í samráði við ríkisstjórn ákveðið að kalla með skipulögðum hætti eftir frekari upplýsingum um hagsmunatengsl ráðherra sem birtar yrðu almenningi.

3. Ráðherra beitir sér fyrir því innan ráðuneytis og þeirra stofnana sem undir það heyra að tekið sé á hagsmunaárekstrum strax og þeir koma upp og hann fær vitneskju þar um. Þá skal hann beita sér fyrir því að starfsfólk sé sér meðvitað um mögulega hagsmunaárekstra og leiðir til að koma í veg fyrir þá.

Þannig ber ráðherrum, sem ekki eru jafnframt þingmenn, að afhenda sömu upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína, og þingmönnum ber að gera.<sup>73</sup>

### 3.3 GILDI REGLANNA Í LJÓSI 48. GR. STJÓRNARSKRÁR

Eins og fram kemur í umfjöllun að framan var í frumvarpi til laga um breytingu á þingskaparlögum, þar sem sett var stoð fyrir reglum um fjárhagslega skráningu hagsmuna,<sup>74</sup> vísað sérstaklega í 48. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt kom fram í athugasemdum með frumvarpinu að skráðir hagsmunir hafi engin áhrif á störf þingmanna enda séu þeir aðeins bundnir við sannfæringu sína. Þingmenn séu ekki bundnir af hæfisreglum stjórnsýsluréttarins og geti tekið þátt í meðferð mála á Alþingi óháð hagsmunatengslum.<sup>75</sup> Þetta grundvallast á ákvæði í 48. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum“.<sup>76</sup>

Fjallað er um sérstakt hæfi alþingismanna í greinargerð Páls Hreinssonar frá árinu 2004. Var hún unnin að beiðni þáverandi forseta Alþingis. Í beiðni forseta þingsins kom fram að óskað væri eftir greinargerð um hver sé „lagaleg staða alþingismanna varðandi hæfi þeirra til þess að taka þátt í meðferð mála sem Alþingi fjallar um, bæði á þingfundum og í þingnefndum“. Í greinargerðinni afmarkar höfundur efnið við störf þingmanna á þingi samanber ósk forseta þingsins en tekur fram að enginn vafi sé á því að „ef þingmaður er skipaður í stjórnsýslunefnd

<sup>73</sup> „Síðareglur Ráðherra“ (*Stjórnarráð Íslands*, 2017) <<https://www.stjornarradid.is:443/rikisstjorn/sidareglur-radhera/>> skoðað 7. maí 2019.

<sup>74</sup> Lög um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (nefndaskipan, eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.), nr. 84/2011, 34. gr.

<sup>75</sup> Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1014 - 596. mál, athugasemdir við 30. gr., 3. mgr.

<sup>76</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, 48. gr.

á vegum framkvæmdarvaldsins taka til hans bæði skráðar og óskráðar hæfisreglur stjórnarsýsluréttarins eins og til annarra handhafa framkvæmdarvalds“.<sup>77</sup>

Eins og áður segir kveður 48. gr. stjórnarskrárinnar á um að alþingismenn séu aðeins bundnir við sannfæringu sína. Fyrirmynd þessa er að finna í dönsku stjórnarskránni og er að frönskum uppruna. Var í frönsku byltingunni undir lok 18. aldar afnumið það fyrirkomulag að þingmenn væru fulltrúar ákveðinna umdæma eða stétta á stéttarþingum heldur aðeins fulltrúar þjóðarinnar allrar.<sup>78</sup> Í ljósi ákvæðisins hefur verið litið svo á að alþingismenn séu ekki bundnir við neinar reglur frá kjósendum eða fyrirmælum frá þeim. Kjósendur geti heldur ekki svipt hann umboðinu sem hann hefur fengið í kosningum eða afturkallað það. Hið sama á við um stjórn málaflokk eða þingflokk. Þingmaðurinn sé óháður framkvæmdarvaldshöfum, kjósendum, kjördæmi og flokki.<sup>79</sup> Gerist þingmaður brotlegur í starfi svo sem með því að þiggja mútur, eiga við ákvæði 128. gr. almennra hegningarlaga.<sup>80</sup>

Í nefndri greinargerð Páls Hreinssonar segir um eðli þingstarfa og sérstakar hæfisreglur:

Í fræðilegri umfjöllun um hæfisreglur um handhafa hinna þriggja þátta ríkisvaldsins hefur á það verið bent að til að dómara séu gerðar ströngustu hæfisreglur en vægustu hæfisreglurnar séu gerðar til þingmanna. Ólíkar hæfiskröfur eru því gerðar til handhafa hinna þriggja valdþátta ríkisvaldsins enda spanna störf þeirra litróf frá pólitískum störfum stjórnámálanna yfir til starfa ólvilhalla dómara sem bundnir eru af lögum við úrlausn mála.

Ástæða þess að mjög vægar hæfiskröfur eru gerðar til þingmanna er sú að ekki er ætlast til þess að þeir séu hlutlausir í störfum sínum. Þvert á móti er það hlutverk Alþingis – á grundvelli lífsviðhorfa meiri hluta þingmanna í hverju máli – að velja hvaða hagsmuni á að leggja áherslu á og veita framgang í löggjöf, eftir atviku á kostnað annarra hagsmuna. Þar er á valdi þingmanna að ákveða hvaða hagsmunir skuli teljast almannahagsmunir sem stjórnvöld eiga í störfum sínum að vinna að. Við það val eru þingmenn ekki bundnir af öðru en sannfæringu sinni og ákvæðum stjórnarskrár.

Vegna framangreinds eðlis þingstarfa og þeirra reglna, sem að stjórn lögum gilda um þau, hefur verið talið að ekki gildi neinar óskráðar vanhæfisreglur um þingmenn. Um hæfi þeirra til þess að fara með ákveðin þingmál gilda því ekki aðrar hæfisreglur en ótvírætt er mælt fyrir um í settum lögum á hverjum tíma. Í 4. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991 [78. gr. núgildandi laga], um þingsköp Alþingis, er kveðið svo á að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. Ekki er í lögum að finna aðrar vanhæfisreglur sem taka til þingmanna.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Páll Hreinsson, „Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna“ (n. 69) 3.

<sup>78</sup> sama heimild 6.

<sup>79</sup> Ólafur Jóhannesson, „Réttindi og skyldur alþingismanna“ (1957) 10 (3) Úlfjótur 3, 10.

<sup>80</sup> Almenn hegningarlög, nr. 19/1940, 128. gr.

<sup>81</sup> Páll Hreinsson, „Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna“ (n. 69) 7–8.

Ekki hafa verið gerðar breytingar á ákvæði þingskaparlaga og því ekki öðrum lagaákvæðum til að dreifa þegar kemur að hæfisreglum um þingmenn. Réttaráhrif 78. gr. þingskaparlaga um að þingmanni sé óheimilt að greiða atkvæði til sjálfs sín felast aðeins í því að honum er óheimilt að taka þátt í atkvæðagreiðslu en ætti að vera heimilt að taka þátt í umræðu um málið.<sup>82</sup> Að mati Páls er ekki óeðlilegt, meðal annars í ljósi breyttra viðhorfa almennings til þess hvaða hagsmunaárekstra er hægt að una við hjá handhöfum opinbers valds, að taka til endurskoðunar framangreint ákvæði í þingskaparlögum. Páll segir hins vegar:

Þar er hins vegar ekki um einfalt mál að ræða. Þannig er til dæmis ekki hægt að yfirfæra hæfisreglur stjórnarsýslulaga eða réttarfarslaga yfir á þingmenn. Ástæðan er meðal annars sú sem hér að framan var að vikið. Eðli þingstarfa er harla ólíkt því þegar starfsmaður í stjórnarsýslu þarf að leysa úr tilteknu máli á grundvelli laga. Þannig er sjaldnast hægt að ræða um „aðila máls“ þegar um þingmál er að ræða þar sem þau lúta að almennri reglusetningu. Slík mál eru því í eðli sínu almenn þannig að erfitt er að heimfæra hæfisreglur stjórnarsýslulaga eða réttarfarslaga að þeim. Þegar stjórnvald tekur hins vegar ákvörðun í máli ákveðins manns er verið að heimfæra lög að ákveðnu tilviki og taka einstaklingsbundna ákvörðun um rétt eða skyldu hans. Aðstaðan í slíkum málum er allt önnur en þegar verið er að setja lög. ... Þótt ekki sé ráðlegt að yfirfæra hæfisreglur stjórnarsýslulaga eða réttarfarslaga yfir á þingmenn er hægt að afmarka ákvæði 4. mgr. 64. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis [78. gr. núgildandi laga], á annan hátt en gert er. Þannig er hægt að fella undir ákvæðið ekki aðeins mál er lúta að fjárhagslegum hagsmunum þingmanns persónulega heldur einnig slíka hagsmuni nákominna venslamanna hans eins og gert er í ákvæðum er gilda um sænska þingmenn. ... Í ljósi þess hversu erfitt er að aðlaga sérstakar hæfisreglur að þingstörfum þarf ekki að koma á óvart að reyndar hafa verið aðrar leiðir við að tryggja gegnsæi um hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra í störfum þingmanna. Neðri deild breska þingsins hefur viðhaft þá reglu frá árinu 1975 að skylt er að skrá opinberlega helstu fjárhagslega hagsmuni þingmanna. Núgildandi löggjöf gengur enn lengra þar sem skylt er að skrá öll tengsl og hagsmuni sem þýðingu hafa fyrir mat á vanhæfi þingmanna. Skráningarskyldan tekur þannig til dæmis til eignarhalds á fasteignum og fyrirtækjum, til launa og þóknana, svo sem utanlandsferða sem greiddar er af öðrum en þeim sjálfum. Vanræksla á skráningu eða rangar tilkynningar varða refsingu að lögum. Hinn 10. júní 1990 var tekin upp opinber skráning á fjárhagslegum hagsmunum norskra þingmanna. ... Sambærilegar reglur og hér að framan er lýst gilda um þingmenn í mörgum nágrannalöndum.<sup>83</sup>

### 3.4 GRECO - SAMTÖK RÍKJA GEGN SPILLINGU

Eins og fram hefur komið staðfesti íslenska ríkið sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu árið 2003 en hefur ekki lögfest hann. Ísland hefur ekki uppfyllt ákvæði 5. málsgrein 8. greinar

---

<sup>82</sup> sama heimild 9–10.

<sup>83</sup> sama heimild 14–16.

um að leitast við að leggja skyldur á opinbera starfsmenn að skrá hagsmuni sína og þar með ekki heldur 6. málsgrein sömu greinar um viðurlög við brotum á því.

Greco, samtök ríkja gegn spillingu, voru stofnuð árið 1999 af Evrópuráðinu og hafa það hlutverk að fylgjast með að aðildarríki fari að reglum ráðsins um spillingu. Ísland hefur frá upphafi verið aðili að samtökunum.

Markmið Greco er að efla aðildarríki samtakanna til að berjast gegn spillingu. Þetta gera samtökin með því að meta aðstæður í hverju landi með úttektum og tillögum um úrbætur. Aðildarríkin eru 49 og koma þau öll frá Evrópu nema hvað Bandaríkin eiga jafnframt aðild að samtökunum.

Greco hefur tekið út stöðuna á Íslandi fimm sinnum og gert margvíslegar athugasemdir og tillögur til úrbóta. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir úttektum Greco með hliðsjón af umfjöllunarefni ritgerðarinnar. Úttektir Greco eru með þeim hætti að í hverri úttekt eru tekin til skoðunar ákveðin atriði í öllum þeim löndum sem aðild eiga að samtökunum. Þannig var í fyrstu úttekt lögð áhersla á að taka út getu stofnana til takast á við spillingu, sjálfstæði þeirra og viðhorf stjórnvalda til baráttunnar gegn spillingu. Í annarri úttekt voru meðal annars skoðuð tengsl spillingar, skipulagðrar glæpastarfsemi og peningabættis og hættan á hagsmunaárekstrum í opinberri stjórnsýslu. Þriðja úttekt sneri að fjármögnun stjórnmalasamtaka og í fjórðu úttekt var meðal annars skoðuð hagsmunaskráning og aðgerðir stjórnvalda til að vinna gegn hagsmunaárekstrum. Fimmta úttekt stendur enn yfir en í henni er áfram verið að skoða hagsmunaskráningu, siðareglur í opinberri stjórnsýslu og aðgerðir sem sporna við hagsmunaárekstrum.<sup>84</sup>

### 3.4.1 Fyrsta úttekt Greco

Greco skilaði fyrstu úttekt á stöðu mála á Íslandi í september árið 2001. Í almennri lýsingu kemur fram að stjórnvöld á Íslandi telji spillingu ekki vera raunverulegt vandamál í íslensku samfélagi en þó sé ákveðin hættu til framtíðar litið. Þar var meðal annars horft til þess að unnið var að einkavæðingu ríkisbanka og Símans. Aukið magn peninga í umferð í ljósi smæðar hagkerfisins gæfu tilefni til að hafa varann á. Fram kom að stjórnmalamönnum væri hvorki gert

---

<sup>84</sup> Greco, „About GRECO Mutual Evaluations“ (*Group of States against Corruption*) <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/about>> skoðað 25. apríl 2019.

að gera grein fyrir fjárframlögum sem þeir þáðu né að leggja fram hagsmunaskrá, hvorki um fjármál né hagsmunatengsl.<sup>85</sup>

Í greiningarhluta skýrslunnar kemur fram að Greco deilir þeirri skoðun með íslenskum stjórnvöldum að Ísland sé eitt þeirra ríkja hvar minnst spilling sé til staðar. Þá er ítrekað að íslensk stjórnvöld séu sannfærð um spilling sé ekki áhyggjuefni fyrir íslenskt samfélag. Þá kom fram sú skoðun skýrsluhöfunda að sjónarhorn íslenskra stjórnvalda til spillingar væri þröngt þar sem sýnin væri einskorðuð við mútur en ekki horft til þátta eins og kaupa á áhrifum eða sviksemi ýmiss konar. Ekki væri til staðar stefna eða aðgerðaráætlun gegn spillingu. Þá er lýst áhyggjum af því að þótt smæð landsins tryggi ákveðið gagnsæi er jafnframt í svo smáu samfélagi hætta á hagsmunaárekstrum sem geti leitt til spillingar. Sérstakar áhyggjur komu fram af því að ekki væru til staðar reglur um fjármál stjórnmalaflokka. Þá er lagt til að kjörnum fulltrúum og opinberum starfsmönnum verði settar siðareglur.<sup>86</sup>

Meðal tillagna skýrsluhöfunda til íslenskra stjórnvalda var að mótuð yrði samþykkt þar sem frumkvæði væri haft í baráttu gegn spillingu og aðgerðir þeirra stofnana sem komi að eftirliti með starfsemi hins opinbera verði samhæft.<sup>87</sup>

### 3.4.2 Önnur úttekt Greco

Í annarri úttekt Greco, en úttektarskýrsla um Ísland var dagsett í júlí árið 2004, er í seinni hluta fjallað um opinbera stjórnsýslu og spillingu. Fram kemur, líkt og í fyrstu úttektinni, að bæði meðal stjórnvalda og almennt í samfélaginu væri ekki litið svo að spilling væri vandamál. Fá dæmi væru um spillingu innan stjórnsýslunnar. Fram kom að Ríkisendurskoðun hefði þá sýn að veita ætti embættinu það hlutverk að fylgjast með fjárreiðum sveitarfélaga líkt og ríkisins. Líkt og í fyrri úttekt er bent á að ekki sé nein almennt stefna gegn spillingu né í gildi siðareglur fyrir opinbera starfsmenn. Að mati skýrsluhöfunda ætti það að vera forgangsmál að setja slíkar reglur og byggja þær á stefnumörkun sem næði til allrar starfsemi hins opinbera og innleiða ætti fræðslu gagnvart opinberum starfsmönnum í siðamálum.

Ennfremur er bent á að lítið sem ekkert er til um reglur varðandi hagsmunaárekstra og engar reglur um gjafir, eða þegar opinberir starfsmenn færa sig úr opinberum störfum til einkafyrirtækja. Þá er það dregið fram að ekki eru í gildi reglur um hagsmunaskráningu. Lagt

---

<sup>85</sup> Greco evaluation team, „First Evaluation round“ (Greco 14. september 2001) 3–4  
<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c66ae>> skoðað 29. mars 2019.

<sup>86</sup> sama heimild 10–11.

<sup>87</sup> sama heimild 14.

er til að settar verði reglur um hagsmunaárekstra, gjafir og tilfærslu úr opinberum störfum til einkafyrirtækja. Þá er á það bent að engar kvaðir hvíli á opinberum starfsmönnum að tilkynna um ólöglegt athæfi verði þeir áskynja um slíkt og hvatt til þess að settar verði reglur þar um (um svonefnda *whistleblowers*). Í samandregnum niðurstöðum koma ekki fram tillögur um að settar verði reglur um hagsmunaskráningu þótt athygli sé vakin á því að slíkar reglur séu ekki til staðar.<sup>88</sup>

### 3.4.3 Þriðja úttekt Greco

Þriðja úttektarskýrsla Greco um Ísland er dagsett í apríl árið 2008. Í fyrri hluta er áréttað það sem kom fram í annari úttekt Greco, að sett verði skýrari ákvæði um gjafir til opinberra starfsmanna í þeim tilgangi að mútur geti ekki fallið undir heimild til móttöku gjafa og að ákvæði laga um mútur nái til þingmanna.<sup>89</sup>

Í öðrum hluta úttektarinnar er fjallað um gegnsæi í fjármögnun stjórnmalaflokka. Fram kemur að allt til ársins 2007 hafi ekki verið til staðar löggjöf um þetta efni en vísað til þess að með lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra hafi verið brugðist við ábendingum Greco í fyrstu úttekt frá árinu 2001.<sup>90</sup> Lagt er til að lögin verði víkkuð út og nái jafnframt til fjármögnunar á framboði til embættis forseta Íslands.<sup>91</sup> Við þessu var brugðist með setningu laga nr. 119/2010 um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka<sup>92</sup> en með lagabreytingunni var jafnframt brugðist við ýmsum öðrum tilmælum Greco.

### 3.4.4 Fjórða úttekt Greco

Fjórða úttekt Greco kom út í mars árið 2013. Ber skýrslan nokkur merki þess að vera fyrsta úttekt eftir hrun íslensks fjármálamarkaðar í lok árs 2008. Rifja skýrsluhöfundar upp athugasemdir í fyrri úttektum er varða þrönga sýn stjórnvalda á atriði tengd spillingu, hættur sem skapast vegna smæðar samfélagsins og hagnatengsla. Enn kemur fram að ekki séu til staðar

---

<sup>88</sup> Greco evaluation team, „Second Evaluation round“ (Greco 7. febrúar 2004)

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c670f>> skoðað 29. mars 2019.

<sup>89</sup> Greco evaluation team, „Third Evaluation round (Theme I)“ (Greco 4. apríl 2008) 13–14

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6776>> skoðað 29. mars 2019.

<sup>90</sup> Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006, IV. og V. kafli.

<sup>91</sup> Greco evaluation team, „Third Evaluation round (Theme II)“ (Greco 4. apríl 2018) 12–13

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6778>> skoðað 16. febrúar 2019.

<sup>92</sup> Lög um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 119/2010, 2. gr.



siðareglur fyrir alþingismenn en vísað til þess að slíkar reglur séu í smíðum. Er lögð áhersla á að þeirri vinnu ljúki með setningu siðareglna.<sup>93</sup>

Fjallað er um hagsmunaárekstra og bent á að aðeins sé að finna í 71. grein [nú 78. gr.] þingskaparlaga ákvæði sem takmarki þátttöku þingmanna í afgreiðslu tillagna varðandi hugsanlega eigin hagsmuni. Að öðru leyti sé ekkert sem hindri þingmenn í að taka afstöðu til mála sem kunni þó að varða þeirra hagsmuni. Lagt er til að innleiddar verði reglur sem taki á sérstækum tilvikum (ad-hoc reglur) þegar persónulegir hagsmunir þingmanna séu til staðar við afgreiðslu mála.<sup>94</sup>

Þá er fjallað um reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna þingmanna frá árinu 2009. Vakin er athygli á að ekki eru gerðar kröfur í reglunum um skráningu hagsmuna maka eða annarra fjölskyldumeðlima. Lagt er til að reglurnar verði endurskoðaðar og betrubættar, meðal annars að skylt verði að skrá upphæðir þegar framlög og tekjur eru færðar í skrána. Einnig að færðar verði upplýsingar um skuldir utan almennra húsnæðisskulda og tekið verði til skoðunar að færðar verði í hagsmunaskrá upplýsingar um maka og aðra tengda fjölskyldumeðlimi þótt þær upplýsingar verði ekki endilega gerðar opinberar.<sup>95</sup> Greco gerir einnig tillögu til Alþingis um að trúverðugleiki hagsmunaskáningar verði aukinn með eftirliti með reglunum og að þingmönnum verði veitt aðstoð við að fylla þær rétt út. Jafnframt verði innleitt kerfi þar sem unnt sé að beita viðurlögum uppfylli þingmenn ekki ákvæði reglnanna.<sup>96</sup>

Vakin er athygli í skýrslunni á því að orðalag í reglum um skráningu hagsmuna þingmanna segir í 2. tölul. 4. gr. að skrá skuli gjafir sem veittar séu „vegna starfa þingmanna“. Slíkt gefi mikið svigrúm til túlkunar og geti leitt til þess að gjafir séu ekki skráðar. Því er hvatt til þess að þetta orðalag verði skoðað betur.<sup>97</sup>

Í skýrslunni er bent á að engar takmarkanir eru varðandi fjárhagslega hagsmuni þingmanna og tekið dæmi um að þingmaður sem jafnframt á eignarhlut í sjávarútvegsfyrirtæki geti tekið ákvörðun um lagasetningu á því sviði sem hafi bein áhrif á fjárhagslega hagsmuni hans. Er vísað til fyrri umfjöllunar um að sett verði ad-hoc ákvæði sem taki á slíku.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Greco evaluation team, „Fourth Evaluation round“ (Greco 28. mars 2013) 14

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c5>> skoðað 16. febrúar 2019.

<sup>94</sup> sama heimild 13-14.

<sup>95</sup> sama heimild 16.

<sup>96</sup> sama heimild 17.

<sup>97</sup> sama heimild.

<sup>98</sup> sama heimild 18.

Frá og með fjórðu úttekt hefur Greco gefið út svokallaðar hlíttni skýrslur (e. *compliance report*), þar sem farið er yfir hvernig stjórnvöld hafa brugðist við tilmælum. Þrjár slíkar komu út í kjölfar fjórðu úttektarinnar. Í þeirri fyrstu, sem gefin var út í mars 2016, er dregið fram að ekkert hafi verið brugðist við ábendingum um að skuldir skulu færðar í hagsmunaskrá þingmanna frekar en ábendingu um að skráningin taki jafnframt til tengdra aðila. Þá er jafnframt á það bent að ekki hafi verið brugðist við ábendingum um að auka trúverðugleika skráningarinnar með eftirliti og innleiðingu viðurlaga við brotum á reglunum.<sup>99</sup> Í þriðju hlíttni skýrslu, sem var birt í desember 2017, kemur fram að litið sé svo á að ad-hoc ákvæði um bein hagsmunatengsl þingmanna við afgreiðslu mála hafi verið komið fyrir í 8. og 9. gr. siðareglum þingmanna.<sup>100</sup> Með tilvísun til athugasemda sem raktar voru í fyrstu hlíttni skýrslu er rakið að ekki hafið verið farið að þeim tilmælum Greco enn.<sup>101</sup>

### 3.4.5 Fimmta úttekt Greco

Fimmta úttekt Greco var birt í apríl árið 2018. Í henni er sérstaklega fjallað um hagsmunaárekstra og bent á að ekki sé að finna hér á landi almenna skilgreiningu um hvað fellur undir hagsmunaárekstra. Það er þó dregið fram að í stjórnsýslulögum er í 3. grein að finna ákvæði um vanhæfisástæður við meðferð mála. Því er beint til stjórnvalda að stuðla að auknum heilindum í stjórnsýslunni meðal annars með áherslu á reglur og eftirlit með hagsmunaárekstrum.<sup>102</sup>

Þá er fjallað um hagsmunaskráningu í skýrslunni og vísað til ábendinga sem birtust í fjórðu úttekt um úrbætur og mælist Greco til þess að núverandi reglur um hagsmunaskráningu verði útvíkkaðar. Lagt er til að æðstu stjórnenda skrái upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni og að tekið verði til skoðunar að þeir leggi jafnframt fram upplýsingar um hagsmuni maka og barna sem þeir hafa á framfæri en tekið fram að slíkar upplýsingar þurfi ekki að vera opinberar. Þá er jafnframt ítrekað að eftirlitskerfi með hagsmunaskráningum verði sett á laggirnar, og að

---

<sup>99</sup> Kevin Valletta og Atle Roaldsoy, „Fourth Evaluation round (Interim Compliance report)“ (Greco 23. mars 2016) 4 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c9>> skoðað 16. febrúar 2019.

<sup>100</sup> „Siðareglur fyrir alþingismenn“ (*Alþingi*) <<https://www.althingi.is/thingmenn/hagsmunaskraning/sidareglur/>> skoðað 10. maí 2019.

<sup>101</sup> Kevin Valletta og Mona Ransedokken, „Fourth Evaluation Round (Second Compliance Report)“ (Greco 13. desember 2017) 4 <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680770758>>.

<sup>102</sup> Greco evaluation team, „Fifth Evaluation round“ (Greco 4. desember 2018) 12 <<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807b8218>> skoðað 16. febrúar 2019.

regluverk verði bætt með því að haft sé eftirlit með skráningum, veitt aðstoð við veitingu upplýsinga og innleidd viðurlög við brotum á reglunum.<sup>103</sup>

### 3.5 SAMANTEKT

Reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna þingmanna á Íslandi voru settar í kjölfar efnahagshruns sem varð haustið 2008. Ekki fór fram opinber umræða um pólitíska stefnumörkun heldur virðist reglusetningin hafa verið viðbrögð við hruninu og umfjöllun um hugsanleg hagsmunatengsl stjórnámálanna. Lagastoð er aðeins að finna í þingskaparlögum, þar sem kveðið er á um skyldu þingmanna til að gera opinberlega grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum og trúnaðarstörfum utan þings. Þetta var gert árið 2011 með breytingu á lögum um þingsköp Alþingis. Skráningin skal birt á vefsíðu Alþingis og jafnframt ná til ráðherra og varaþingmanna sem taka sæti á þingi í fjórar vikur eða lengur. Ekki er að finna í lögum ákvæði um hagsmunaskráningu fyrir aðra en þessa aðila, ekki er að finna ákvæði um yfirferð skráningar, það er að þær séu rétt útfylltar, engin ákvæði eru um úttektir á innihaldi þeirra eða viðurlög. Þessi atriði er heldur ekki að finna í reglum forsætisnefndar Alþingis. Í 8. gr. reglna um hagsmunaskrá þingmanna kemur fram að þingmenn beri ábyrgð á skráningunni og að skrifstofa Alþingis geri þingmanni viðvart berist ábendingar um að hann hafi vanrækt skráningu. Við úrlausn meintrar vanrækslu skuli fylgja fyrirmælum siðareglna fyrir alþingismenn.

Íslenskar reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna þingmanna standast þannig ekki þær almennu kröfur sem gerðar eru til slíkrar skráningar af hálfu þeirra alþjóðastofnana sem fjalla um slík mál, né heldur standast þær samanburð við regluverk þeirra ríkja sem tekið hafa upp slíka skráningu að Norðurlöndum undanskildum. Er hér vísað til umfjöllunar í 2. kafla.

Þá hefur Ísland ekki unnið að því að innleiða ákvæði 8. gr. Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, hvorki er varðar reglur er varða aðra en kjörna fulltrúa né hefur átt sér stað umræða um viðurlög við brotum á þeim reglum sem settar hafa verið.

Tilmæli hafa borist íslenskum stjórnvöldum frá Greco, samtökum ríkja gegn spillingu, um að reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuni þingmanna skuli einnig ná til maka og annarra fjölskyldumeðlima, að eftirlit með reglum verði innleitt og að sett verði ákvæði um viðurlög við brotum. Tilmæli Greco lúta einnig að því að settar verði reglur um hagsmunaskráningu

---

<sup>103</sup> sama heimild 24–25.

æðstu embættismanna í stjórnsýslunni, að eftirlit verði með þeim skráningum og innleidd ákvæði um viðurlög við brotum. Ekki hefur verið brugðist við þessum tilmælum.

## 4 HAGSMUNASKRÁNING HJÁ ÍSLENSKUM SVEITARFÉLÖGUM

### 4.1 REGLUR HJÁ SVEITARFÉLÖGUM

Í kjölfar reglna um fjárhagslega skráningu hagsmuna alþingismanna samþykkti borgarráð Reykjavíkur á fundi sínum þann 29. október árið 2009 *Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar*. Forsætisnefnd Reykjavíkurborgar vann að undirbúningi málsins og á fundi nefndarinnar þann 23. október kom fram að nefndin lagði til að reglurnar væru í fullu samræmi við reglur Alþingis um hagsmunaskrá þingmanna. Reglur Reykjavíkurborgar taka til borgarfulltrúa og annarra kjörinna fulltrúa í fagráðum borgarinnar sem það kjósa.<sup>104</sup>

Fleiri sveitarfélög hafa sett reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna sveitarstjórnarfulltrúa og byggt þær á reglum Alþingis. Á stjórnarfundum Sambands íslenskra sveitarfélaga (Sambandið) þann 29. apríl árið 2016 var lögð fram tillaga um að sveitarfélög kæmu sér upp samræmdum reglum um hagsmunaskráningu sveitarstjórnarmanna. Í tillögunni var vísað til fréttu um hugsanleg skattaundanskot í kjölfar upplýsinga sem finna mátti í svonefndum Panama-skjölum. Var tillögunni vísað til framkvæmdastjóra Sambandsins til úrvinnslu.<sup>105</sup> Í minnisblaði frá framkvæmdastjóra Sambandsins, sem lagt var fram á fundi stjórnar Sambandsins þann 24. júní árið 2016, kom fram að sendur hafi verið tölvupóstur til framkvæmdastjóra og oddvita sveitarfélaga með eftirfarandi spurningum:

1. Hefur sveitarfélagið sett reglur um hagsmunaskráningu eða eru þær í undirbúningi?
2. Telur þú æskilegt eða ekki að það verði settar samræmdar reglur eða leiðbeiningar um hagsmunaskráningu og hvað telur þú að skipti mestu máli í því sambandi?

Alls bárust svör frá 30 sveitarfélögum og samkvæmt þeim höfðu þrjú sveitarfélög sett sér reglur um hagsmunaskráningu. Þetta voru Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarkaupstaður og Hveragerðisbær. Sextán sveitarfélög sögðu að slíkar reglur væru ekki til og ekki í undirbúningi að setja slíkar reglur en tíu sveitarfélög tilgreindu að slíkar reglur væru í undirbúningi. Sjö sveitarfélög tilgreindu að endurskoðunarskrifstofan KPMG væri að vinna slíkar reglur fyrir viðkomandi sveitarfélög en fyrirtækið sendi sveitarfélögum tilboð um þjónustu á þessu sviði í kjölfar Panama uppljóstranna. Í minnisblaðinu kemur einnig fram að KPMG hafi haft

<sup>104</sup> „Fundur forsætisnefndar Reykjavíkurborgar nr. 87, 23. október 2009“ (n. 2), 2. dagskrárlíður.

<sup>105</sup> „Fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. 838. fundur 29. apríl 2016.“ (*Samband íslenskra sveitarfélaga*) <<https://www.samband.is/um-okkur/fundargerdir-stjornar/DisplayMeeting.aspx?id=1604003F>> skoðað 19. apríl 2019.

samband beint við Sambandið „til að kynna þjónustuhugmyndir sínar og tilgreint að fyrirtækið geti aðstoðað sveitarfélög við að skrifa drög að reglum um skráningu fjárhagslegra hagsmuna og eyðublað til útfyllingar (Excel skjal). Sveitarfélögin geti á síðari stigum ákveðið hvort þau óski eftir aðstoð varðandi:

- Almenna aðstoð við innleiðingu og kynningu reglnanna.
- Aðstoð við söfnun og skráningu upplýsinga frá kjörnum fulltrúum.
- Staðfestingu á upplýsingum m.v. skattframtal.“

Þá kom fram að fimm sveitarfélög töldu reglur um hagsmunaskráningu óæskilegar.<sup>106</sup> Á fundi stjórnar Sambandsins þann 24. júní sama ár var fyrrgreint minnisblað lagt fram en stjórnin samþykkti að fresta frekari umræðu og afgreiðslu þar til síðar.<sup>107</sup> Frekari umræða hefur ekki farið fram í stjórn Sambandsins og þá hefur ekki staðið til að vinna frekar í málinu af hálfu Sambandsins.<sup>108</sup> Í svari Sambandsins við fyrirspurn í apríl 2019 kemur fram að verkefninu hafi verið forgangsraðað aftarlega af hálfu Sambandsins annars vegar vegna þess að nokkur sveitarfélög væru að láta endurskoðendur sína vinna reglur um hagsmunaskráningu og hins vegar þar sem Reykjavíkurborg ynni að endurskoðun reglna sinna.<sup>109</sup> Í svari KPMG við fyrirspurn í apríl 2019 kom fram að á árinu 2016 hafi KPMG sett fram þá hugmynd að unnin yrði fyrirmynd að reglum um hagsmunaskráningu fyrir sveitarfélög og/eða Sambandið. Hins vegar varð ekkert af þeirri vinnu KPMG vegna lítils áhuga viðkomandi sveitarfélaga og Sambandsins.<sup>110</sup>

## 4.2 STJÓRNSKIPULEG STAÐA SVEITARFÉLAGA

### 4.2.1 Tilvist

Tilvist íslenskra sveitarfélaga grundvallast á 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir í 1. mgr.: „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða“.<sup>111</sup> Efnislega stóð ákvæðið óbreytt í stjórnarskrá frá árinu 1874 þar til því var breytt árið 1995.<sup>112</sup> Með

<sup>106</sup> Karl Björnsson, „Minnisblað til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um samræmdar reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum.“

<<http://gagnagatt.samband.is/MeetingSearch/displaydocument.aspx?itemid=20636020253268270328&meetingid=1606004F%20%20%20%20%20%20%20%20&filename=Word%20minnisbla%3%B0%20til%20stj%C3%B3rnar&cc=Document>> skoðað 19. apríl 2019.

<sup>107</sup> „Fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. 841. fundur 24. júní 2016.“ (n. 3).

<sup>108</sup> „Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur til höfundar nr. 1“ (27. júní 2017).

<sup>109</sup> „Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur til höfundar nr. 2“ (23. apríl 2019).

<sup>110</sup> „KPMG, tölvupóstur til höfundar“ (23. apríl 2019).

<sup>111</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, 1. mgr. 78. gr.

<sup>112</sup> Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur - Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (Bókaútgáfan CODEX 2015) 536.

stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 voru gerðar breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar<sup>113</sup> og þótt ekki væri gerð efnisleg breyting á ákvæði um sveitarfélög var það fært undir mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með þessari lagasetningu.<sup>114</sup> Ákvæðið felur þrennt í sér. Það tryggir tilvist sveitarfélaga í stjórnskipulagi Íslands og með því er mælt fyrir um að í landinu skuli vera sveitarfélög og það að minnsta kosti fleiri en eitt. Í annan stað kveður það á um vald til þeirra um að fara með stjórn eigin mála, það er í þeim málum sem löggjafinn hefur falið þeim að sinna. Sjálfsstjórnarrétturinn grundvallast á lýðræðissjónarmiðum og færir íbúum vald til að ráða eigin málum. Þetta skýrir hvers vegna ákvæðið var fært undir mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Í þriðja lagi kveður ákvæðið á um að verkefni sveitarfélaga verði ákveðin af löggjafanum og færir honum vald til að ákveða með lögum þau verkefni nánast án takmarkana.<sup>115</sup>

Ákvæðið tryggir því að löggjafinn getur ekki lagt sveitarstjórnarstigið niður eða svipt sveitarfélög valdi til að ráða málum sínum sjálf þótt löggjafinn geti hins vegar með lögum ákveðið hver verkefni þeirra séu.<sup>116</sup>

Sveitarfélög hafa því verið skilgreind þannig að þau séu stjórnsýsluaðilar innan íslenska stjórnsýslukerfisins, sem bundnir eru við tiltekin landfræðileg mörk innan ríkisins<sup>117</sup> og fara með margvísleg lögbundin verkefni og hafa stjórn sem íbúarnir kjósa sjálfir.<sup>118</sup>

Í 25. gr. svsl. er að finna ákvæði um sjálfstæði sveitarstjórnarmanna í störfum sínum. Þar segir að sveitarstjórnarmenn séu „sjálfstæðir í störfum sínum. Þeir eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála“.<sup>119</sup> Við túlkun þessa ákvæðis hefur ákvæði 48. gr. stjórnarskrárinnar verið haft til hliðsjónar<sup>120</sup> en fjallað er sérstaklega um það í kafla 3.3. Í athugasemdum við frumvarp til svsl. kemur fram að reglan sé „mikilvæg fyrir stöðu einstakra sveitarstjórnarmanna en einnig felst í henni mikilvæg leiðbeining um persónubundna ábyrgð sveitarstjórnarmanna á þeim störfum sem þeir taka þátt í á vettvangi sveitarstjórnarinnar. Hver og einn sveitarstjórnarmaður ber almennt sjálfur ábyrgð á þeim ákvörðunum sem hann tekur á

---

<sup>113</sup> Stjórnskipunarlög um breyting á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, nr. 97/1995.

<sup>114</sup> Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál, athugasemdir við 16. gr.

<sup>115</sup> Björg Thorarensen (n. 112) 538.

<sup>116</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (Hlaðbúð 1960) 389.

<sup>117</sup> Björn Þ. Guðmundsson, *Lögbókin þín* ([2. útgáfa, endurskoðuð] / endurskoðun 1. útg. Björn Þ. Guðmundsson og Stefán Már Stefánsson., Örn og Örlygur 1989) 447.

<sup>118</sup> Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.), *Lögfræðiorðabók með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX: Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 425.

<sup>119</sup> Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, 25. gr.

<sup>120</sup> Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur* (Bókaútgáfan CODEX 2014) 82.

þeim vettvangi“.<sup>121</sup> Ákvæðið veitir sveitarstjórnarmönnum frelsi frá kjósendum og einnig þeim framboðslistum sem þeir sátu á við kjör í sveitarstjórn.<sup>122</sup> Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2211/1997 var fjallað um ákvæði 40. gr. þágildandi svsl., sem var efnislega hið sama og í 25. gr. gildandi laga. Um þetta segir umboðsmaður:

Þótt ekkert sé vikið að efni 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga í lögskýringargögnum, tel ég, að ákvæðið byggist öðrum þæði á svipuðum viðhorfum og 48. gr. laga nr. 33/1944, stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sem kveður svo á, að þingmenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína en eigi við neinar reglur frá kjósendum. Umboð þingmanna verður því ekki afturkallað, þótt þeir skipti um stjórnámálflokk eða gangi gegn skoðunum flokks síns í ákveðnum málum.

Á sama hátt er hlutverk 2. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga að tryggja, að þeir, sem sitja í sveitarstjórnnum eða nefndum á vegum sveitarfélaga, séu sjálfstæðir í starfi.<sup>123</sup>

Þrátt fyrir þetta ákvæði, sem túlkað hefur verið með sama hætti og 48. gr. stjórnarskrárinnar, er sá megin munur á að á meðan ekki gilda neinar skráðar eða óskráðar hæfisreglur um alþingismenn gilda ákvæði svsl. og vanhæfisreglur svsl. um hæfi sveitarstjórnarmanna eins og síðar verður vikið að.

#### 4.2.2 Framkvæmdarvald

Í 2. gr. stjórnarskrár er kveðið á um þrískiptingu ríkisvalds. Þar segir að „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið“.<sup>124</sup> Stjórnvöld eru því handhafar framkvæmdarvalds.<sup>125</sup> Falla sveitarfélög undir svið framkvæmdarvaldsins í þrígreiningu stjórnarskrárinnar.<sup>126</sup> Hugmyndir um þrígreiningu ríkisvalds má rekja til franska stjórnspekingisins Montesquieu, sem á 18. öld setti fram þá kenningu að þrígreina ætti valdið með því að fela sjálfstæðum aðilum vald og kom þannig í veg fyrir að allt vald væri á einni hendi. Hver þeirra ætti að tempra eða takmarka vald hins og þannig væri komið í veg fyrir ofríki gagnvart borgurum.<sup>127</sup>

<sup>121</sup> Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1250 - 726. mál, um 25. gr.

<sup>122</sup> Þórður Sveinsson, „Sjálfstæði sveitarstjórnarmanna í starfi“ [2001] (1. tbl.) Úlfjótur 501.

<sup>123</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 4. september 1998 í máli nr. 2211/1997.

<sup>124</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, 2. gr.

<sup>125</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur. Málsmæðferð* (Bókaútgáfan CODEX 2013) 92.

<sup>126</sup> Björg Thorarensen (n. 112) 535.

<sup>127</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (2. útgáfa / Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna., Iðunn 1978) 93.



Eins og áður segir eru sveitarfélög handhafar framkvæmdarvalds samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar og í ljósi þrígreiningar ríkisvalds ber þeim að fara að lögum og eru bundin af niðurstöðum dómstóla.<sup>128</sup>

Skilgreining á framkvæmdarvaldi er ekki sett fram í stjórnarskránni en dregin sú ályktun að meginhlutverk framkvæmdarvaldsins sé að framkvæma lög.<sup>129</sup> Í riti sínu *Lög og réttur*, segir Ólafur Jóhannesson að „Til framkvæmdarvalds telst sú starfsemi ríkisins og óæðri greina þess, sem eigi verður talin til löggjafar eða dómgæslu“. ... „Greina má á milli stjórnarsýslu ríkisins annars vegar og stjórnarsýslu óæðri greina þess, sveitarfélaga, hins vegar“.<sup>130</sup> Framkvæmdarvaldið hefur jafnan af fræðimönnum verið skilgreint neikvætt og talið þar falla undir þá þætti eða starfsemi ríkisins sem ekki telst til löggjafar eða dómvalds, það er hinna þáttanna í þrígreiingu ríkisvalds.<sup>131</sup> Þó hefur einnig verið leitast við að skilgreina framkvæmdarvaldið með jákvæðum hætti og þá litið svo á að stjórnarsýsla sé sú starfsemi „sem því aðeins getur farið fram að fyrir hendi séu þær heimildir sem felast í hugtakinu framkvæmdarvald í 2. gr. stjórnarskrárinnar, en með því er átt við það vald, sem stjórnvöld samkvæmt lögum á hverjum tíma mega ein fara með“.<sup>132</sup> Hér verður þó notast við hina hefðbundnu túlkun um að framkvæmdarvaldið sé samnefnari fyrir opinbera sýslu sem ekki flokkast undir lagasetningu eða dómvald.<sup>133</sup>

### 4.2.3 Fjölskipað stjórnvald

Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélaga samkvæmt 1. og 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórnir eru kjörnar í lýðræðislegum kosningum samanber 1. gr. laganna. Sveitarstjórnir eru sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir, það er fjölskipaður stjórnarsýsluhafi.<sup>134</sup> Lýðræðislegt kjör sveitarstjórna og stjórn þeirra yfir málefnum sveitarfélaga er í samræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga.<sup>135</sup> Stjórnarsýsla sveitarfélaga er byggð á því að ákvarðanir séu teknar af stjórnarsýslunefndum, sveitarstjórn eða fastanefndum sveitarfélags, nema að ákvörðunarvald hafi verið framselt til starfsmanna sveitarfélags.<sup>136</sup> Stjórnarsýslunefndir

<sup>128</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 20.

<sup>129</sup> Björg Thorarensen (n. 112) 508.

<sup>130</sup> Ólafur Jóhannesson, *Lög og réttur: þættir um íslenska réttarskipan* (4. útgáfa / endurskoðun einstakra þátta hafa annast Arnlfjótur Björnsson [og fleiri]., Bókmenntafélagið 1985) 47.

<sup>131</sup> Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (2. útgáfa, Háskólaútgáfan 1999) 348.

<sup>132</sup> Björn Þ. Guðmundsson, „Hvað er stjórnarsýsla skv. stjórnarsýslurétti?“ (1985) 35 (3) Tímarit lögfræðinga 190, 194.

<sup>133</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (n. 116) 335.

<sup>134</sup> Jóhann Tómas Sigurðsson, „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ (2000) 53 (2) Úlfjótur 145, 152.

<sup>135</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 33.

<sup>136</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 789.

eru aðeins hæfar til að taka ákvarðanir á fundum og byggist það á þeirri meginreglu að þar skulu nokkrir einstaklingar í sameiningu fara með vald eða tiltekið verkefni. Í 17. gr. svsl. er þessi meginregla lögfest en í 1. mgr. segir að sveitarstjórn „geti enga ályktun gert nema meira en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundi“. Sveitarstjórn þarf því að vera kölluð saman til fundar til að unnt sé að taka ákvörðun.<sup>137</sup>

#### 4.2.4 Gildissvið stjórnsýslulaga

Sveitarstjórnarréttur er talin undirgrein stjórnsýsluréttar en stjórnsýsluréttur fjallar um reglur sem lúta að samskiptum stjórnvalda og borgara og þær reglur sem gilda í samskiptum stjórnvalda.<sup>138</sup> Stjórnsýslurétturinn fjallar aðeins um opinbera stjórnsýslu til aðgreiningar frá reglum á sviði einkaréttar og er réttarreglum stjórnsýsluréttarins skipt í almennar og sérstakar. Almennar reglur taka til þeirra reglna sem eiga við á öllum sviðum opinberrar stjórnsýslu en sérstakar eru samansafn dreifðra reglna sem snúa að einstökum sviðum opinberrar stjórnsýslu.<sup>139</sup>

Sveitarstjórnarréttur fjallar annars vegar um sérstakar reglur stjórnsýsluréttar, það er þær réttarreglur sem eru sérstakar fyrir starfsemi sveitarfélaga og hins vegar fjallar sveitarstjórnarréttur um almennar reglur stjórnsýsluréttar, það er þær reglur sem gilda um alla starfsemi sveitarfélaga.<sup>140</sup> Þannig fellur sveitarstjórnarréttur að einhverju leyti til á milli hins almenna og sérstaka stjórnsýsluréttar þar sem hann hefur bæði einkenni almenna hlutans en einnig hins sérstaka, þegar fjallað er um sérreglur sem aðeins eiga við um starfsemi sveitarfélaga en ekki stjórnsýslu ríkisins.<sup>141</sup> Sveitarstjórnarrétturinn telst því sérstök fræðigrein, sem snertir ólíka fleti stjórnsýsluréttarins enda gengur hann þvert á fræðigreinar í hinum sérstaka hluta stjórnsýsluréttarins.<sup>142</sup>

Sveitarstjórnir eru stjórnvöld samanber umfjöllun að framan um handhafa framkvæmdarvalds og fjallar stjórnsýsluréttur um athafnir þeirra.<sup>143</sup> Um ákvarðanir stjórnvalda þegar teknar eru ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.<sup>144</sup> Í 1. gr.

---

<sup>137</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 53.

<sup>138</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 27.

<sup>139</sup> Björn Þ. Guðmundsson (n. 117) 442.

<sup>140</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 15–16.

<sup>141</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 27.

<sup>142</sup> Jóhann Tómas Sigurðsson (n. 134) 147.

<sup>143</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 27.

<sup>144</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin: skýringarrit* (Forsætisráðuneytið 1994) 41.

laganna kemur fram í 1. mgr. að þau taki til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Um hugtakið stjórnarsýslu segir Páll Hreinsson:

Í stjórnarsýslurétti hefur hugtakið stjórnarsýsla tvær höfuðmerkingar. Í formmerkingu er átt við þá aðila sem hafa á hendi framkvæmdarvald samkvæmt þeirri þriggri greiningu sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar [...]. Í efnismerkingu er með hugtakinu stjórnarsýsla átt við þá starfsemi í þjóðfélaginu sem því aðeins getur farið fram að fyrir hendi séu heimildir sem felast í hugtakinu framkvæmdarvald í stjórnarskránni en með því er átt við það vald sem stjórnvöld mega almennt ein fara með lögum samkvæmt.<sup>145</sup>

Í 1. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga er átt við stjórnarsýslu í efnismerkingu og tekur þannig til meðferðar stjórnvalda á framkvæmdarvaldi en þó að meginstefnu aðeins um stjórnvaldsákvarðanir.<sup>146</sup>

Hugtakið stjórnvaldsákvörðun hefur meðal annars verið skilgreint á eftirfarandi hátt:

Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnarsýsluvalds 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 fyrirliggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvarðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt.<sup>147</sup>

Eins og fyrr segir gilda stjórnarsýslulög um ríki og sveitarfélög en ákveðin aðgreining kemur fram í lögum sem skilur sveitarfélög frá ríkinu er varða sérstakt hæfi. Í 2. málslíð 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram að um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna og annarra sem starfa við stjórnarsýslu sveitarfélaga fari eftir sveitarstjórnarlögum. Í frumvarpi til stjórnarsýslulaga kom fram sá rökstuðningur að vegna „fámennis í sumum af sveitarfélögum þykir ekki fært að gera eins strangar kröfur til þeirra sem starfa við stjórnarsýslu sveitarfélaga og gert er í II. kafla laganna. Verði sveitarfélögum fækkað í framtíðinni og þau stækkuð, svo sem stefnt er að, ætti þessi undantekning að verða óþörf.“<sup>148</sup>

Ákvæði um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna er að finna í 20. gr. svsl. og tók ákvæðið breytingum frá eldri lögum og hefur því breyst frá því ssl. voru sett. Í gildandi ákvæði er dregið úr aðgreiningu á milli hæfisreglna svsl. og ákvæða ssl. og gilda nú að stærstum hluta sambærilegar reglur um hæfi.<sup>149</sup> Eftir standa nokkur frávik þar sem hæfi er skilgreint með öðrum hætti í svsl. Í fyrsta lagi leiða vensl til vanhæfis í öðrum lið til hliðar samkvæmt ssl. en í fyrsta lið hliðar samkvæmt 2. málslíð 1. gr. 20. gr. svsl. Í öðru lagi er kveðið á um í 3. málslíð

<sup>145</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnarsýsluréttur* (n. 125) 89.

<sup>146</sup> sama heimild 91.

<sup>147</sup> sama heimild 162.

<sup>148</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, um 2. gr.

<sup>149</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 95.

sömu gr. svsl. að starfsmaður sveitarfélags verði ekki vanhæfur vegna vanhæfis yfirmanns ef eðli máls eða uppbygging stjórnkerfis sveitarfélagsins gefi ekki tilefni til slíks. Í þessu felst undantekning frá 2. málslíð 5. tölulíðar 1. mgr. 3. gr. ssl. þar sem kveðið er á um að starfsmaður sé vanhæfur ef það varðar sérstaka og verulega hagsmuni næstu yfirmanna. Í þessari reglu felst ekki að undirmannavanhæfi eigi ekki við heldur að leggja verði mat á það hverju sinni hvort eðli máls eða stjórnkerfi sveitarfélags leiði það af sér að starfsmanni beri að víkja vegna hagsmuna yfirmanns. Í þriðja lagi er um frávik að ræða í svsl. frá ssl. þegar kemur að gerð samninga en þá gildir hin almenna sérstaka hæfisregla 2. mgr. 20. gr. svsl., sem fjallað er nánar um síðar. Í fjórða lagi er sérstaða í svsl. þegar kemur að því að taka ákvörðun um hæfi kjörinna fulltrúa en reglurnar eru sambærilegar þegar fjalla á um hæfi starfsmanna. Hvað hæfi sveitarstjórnarmanna sker sveitarstjórn sjálf úr um það samanber 7. mgr. 20. gr. svsl. Að lokum er það frávik frá ssl. að finna í svsl. að í 4. mgr. 20. gr. kemur fram að kjörnir fulltrúar sem jafnframt eru starfsmenn sveitarfélags, teljist vanhæfir hafi þeir komið að undirbúningi máls sem starfsmenn.<sup>150</sup>

Að öðru leyti gilda málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga um stjórnsýslu sveitarfélaga en ítarlegar verður fjallað um matskennda hæfisreglu 2. mgr. 20. gr. svsl. hér síðar í umfjöllun um hæfisreglur stjórnsýsluréttar.

### 4.3 SAMANTEKT

Nokkur sveitarfélög á Íslandi hafa sett reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuni sveitarstjórnarmanna. Þessar reglur taka að mestu eða algeru leyti mið af þeim reglum sem settar hafa verið um alþingismenn.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur ekki afgreitt tillögu, sem lögð var fram í stjórn árið 2016, um að unnar væru samræmdar reglur um hagsmunaskráningu sveitarstjórnarmanna. Tillagan kom fram í kjölfar upplýsinga um eignir í skattaskjólum.

Sveitarfélög fara með framkvæmdarvald samkvæmt skilgreiningum um þrískiptingu ríkisvalds og eru þar af leiðandi stjórnvöld. Tilverurétti sveitarfélaga var fundinn staður í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar og er það með vísun til þess að sú ákvörðun að skipta landinu í sveitarfélög hafi það markmið að íbúar landsins fái að ráða sem mestu um eigin mál. Sveitarstjórnir eru fjölskipað stjórnvald. Þær geta aðeins tekið ákvarðanir á fundum sínum og

---

<sup>150</sup> sama heimild 100–105.

Því þarf að skoða hæfi hvers og eins sveitarstjórnarmanns (fjallað er um hæfisreglur í næsta kafla), þegar sveitarstjórn tekur ákvörðun.

Sá grundvallarmunur er á störfum alþingismanna og sveitarstjórnarmanna að hinir fyrrnefndu tilheyra löggjafarvaldi samkvæmt skilgreiningu þrískiptingar ríkisvalds, en sveitarstjórnarmenn fara með framkvæmdavald. Eins fjallað var um í kafla 3.3 eru alþingismenn ekki bundnir af hæfisreglum stjórnarsýsluréttarins og geta tekið þátt í meðferð mála á Alþingi óháð hagsmunatengslum. Grundvallast þetta á ákvæðum 48. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir meðal annars að alþingismenn séu aðeins bundnir við sannfæringu sína.

Við samþykkt reglna hjá íslenskum sveitarfélögum hefur ekki verið litið til þessa grundvallarmunar, það er að um störf sveitarstjórnarmanna gilda ákvæði hæfisreglna stjórnarsýsluréttarins og önnur ákvæði stjórnarsýslulaga ásamt meginreglum stjórnarsýsluréttar. Reglur um skráningu hagsmuna alþingismanna eru mótaðar í ljósi þess að þetta á ekki við um þeirra störf. Það er að minnsta kosti varhugarvert að taka þær reglur upp óbreyttar án umræðu og skoðunar á því hvort þetta skipti máli.

## 5 HÆFISREGLUR STJÓRNSÝSLURÉTTAR

Í ritgerð þessari verður ekki rakin tilurð sérstakra hæfisreglna í íslenskum rétti en vísað til umfjöllunar í riti Páls Hreinssonar *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 57 – 80. Áhrif við setningu laganna virðist að mestu hafa komið frá Danmörku, Svíþjóð og Noregi og þróun á þessu sviði í þeim löndum hafði verið sambærileg milli landanna og umræða og breytingar í einu þeirra haft áhrif í þeim öllum.<sup>151</sup> Ákvæði stjórnslulaga þessara landa eru mjög lík og eru hæfisreglurnar þar ekki undantekning. Þeim er „ætlað að mæta sömu þörfum og hafa sama markmið“.<sup>152</sup>

Það skal þó tekið fram að þrátt fyrir að með stjórnslulögum hafi fyrst verið lögfestar meginreglur stjórnsluréttar, þar á meðal hæfisreglur, lágu fyrir dómur þar sem tekið var á hæfi stjórnvalda til meðferðar máls. Í riti sínu *Stjórnarfarsréttur* fjallar Ólafur Jóhannesson um þetta og kemst að þeirri niðurstöðu að:

Ályktun af þessum hugleiðingum verður þá í fám orðum sú, að stjórnvald sé vanhæft til ákvörðunar í máli og eigi að víkja sæti, þegar ákvörðunarefni varðar það sjálft eða nána venzlamenn þess svo sérstaklega og verulega, að almennt megi ætla, að viljaafstaða stjórnvaldsins mótist að einhverju leyti þar af. Þessa niðurstöðu ber að skoða sem grundvallarreglu, e.t.v. nánast sem leiðbeiningarreglu.<sup>153</sup>

Í umfjöllun sinni segir Ólafur að við mat á hæfi þurfi að meta hvert atvik hverju sinni í þeim tilgangi að kanna hvort hagsmunir eða tengsl hafi í raun áhrif á ákvarðanir stjórnvaldsins.

Þessi regla er óneitanlega nokkuð matskennd og sveigjanleg. En sannleikurinn er sá, að almenn regla um vanhæfi stjórnvalds til meðferðar einstaks máls verður að vera sveigjanleg eftir aðstæðum. Annars kostar yrði hún oft óþjál og óeðlileg. Og ákveðnari regla verður varla byggð á þeim gögnum, sem fyrir hendi eru. Við mat á því, hvort stjórnvald sé vanhæft samkvæmt þessari meginreglu, myndi einkum litið á þessi atriði: Hagsmuni stjórnvalds í sambandi við ákvörðun, mikilvægi úrlausnar, eðli ákvörðunar og hvaða stjórnvald ætti hlut að máli.<sup>154</sup>

Eins og rakið er í kafla 4.2.4. gilda stjórnslulög um stjórnslu sveitarfélaga. Í athugasemdum við frumvarp til stjórnslulaga kemur fram að helsta „markmiðið með setningu stjórnslulaga er að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög“.<sup>155</sup> Fyrir setningu laganna skorti almennar reglur um málsmeðferð stjórnvalda við

<sup>151</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 81.

<sup>152</sup> sama heimild 105.

<sup>153</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnarfarsréttur: almennur hluti* (Hlaðbúð 1955) 197.

<sup>154</sup> sama heimild 195.

<sup>155</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir, I. kafli.

töku stjórnvaldsákvarðana. Með lagasetningunni var því leitast við að setja samræmdar og skýrar reglur um málsmeðferð við töku stjórnvaldsákvarðana og að með því væri borgurum gert auðveldara að eiga samskipti við stjórnvöld.<sup>156</sup> Sérstök athygli er vakin á því í athugasemdum við frumvarpið að í lögnum er aðeins að finna lágmarkskröfur til málsmeðferðar stjórnvalda.<sup>157</sup> Stjórnvöld geta því gert ríkari kröfur til málsmeðferðar meðal annars þegar kemur að beitingu hæfisreglna.

## 5.1 SÉRSTAKAR HÆFISREGLUR

Hæfisreglur stjórnvöldarinnar taka til þeirra krafna sem gerðar eru til starfsfólks í stjórnvöldunni. Markmiðið með reglunum er að tryggja að starfsfólk búi yfir hæfni til að leysa úr þeim verkefnum sem því eru falin og að það sé ekki tengt málsaðilum eða málum sem eru til meðferðar með þeim hætti að það ekki geti ekki leyst úr þeim með málefnalegum hætti.<sup>158</sup> Á þessum grunni er hæfisreglum skipt í tvo flokka, annars vegar almennar hæfisreglur og hins vegar sérstakar. Hinar almennu hæfisreglur fjalla um þau lágmarksskilyrði sem starfsfólk stjórnvöldarinnar þarf að uppfylla, að það hafi uppfyllt þau skilyrði við veitingu starfs og uppfylli þau áfram. Hinar sérstöku hæfisreglur snúa að tengslum og hagsmunum starfsfólks stjórnvöldarinnar, það er að ekki megi vera til staðar tengsl eða hagsmunir starfsfólks stjórnvöldarinnar við úrlausn mála sem það tekst á við.<sup>159</sup> Í þessari ritgerð er horft til samspils sérstakra hæfisreglna og hagsmunaskráningar.

Í II. kafla stjórnvöldarlaga er að finna ákvæði um sérstakar hæfisreglur og um gildissvið þeirra var fjallað í kafla 4.2.4. Í 1. mgr. 3. gr. stjórnvöldarlaga koma fram í sex töluliðum vanhæfisástæður starfsmanna eða nefndarmanna til meðferðar máls. Í 2. málslíð 2. mgr. 2. gr. laganna er tekið fram að um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna og annarra þeirra sem starfa við stjórnvöld sveitarfélaga fari þó eftir sveitarstjórnarlögum. Þau frávik er varða sveitarstjórnarmenn og starfslíð sveitarfélaga eru að mestu rakin í kafla 4.2.4.

Í umfjöllun um hæfisreglur er markmiðið að draga fram áhrif þeirra á hugsanlega hagsmunaskráningu starfsmanna og nefndarmanna.

---

<sup>156</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnvöldarlaga* (n. 52) 99.

<sup>157</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir við frumvarp, I. kafli.

<sup>158</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnvöldarlaga* (n. 52) 37.

<sup>159</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnvöldaréttur* (n. 125) 247.

## 5.2 3. GREIN STJÓRNSÝSLULAGA

1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga er svohljóðandi:

*Vanhæfisástæður.*

Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls:

1. Ef hann er aðili máls, fyrirvarsmáður eða umboðsmáður aðila.
2. Ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar.
3. Ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila með þeim hætti sem segir í 2. tölul.
4. Á kærustigi hafi hann áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnslustigi. Það sama á við um starfsmann sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að.
5. Ef hann á sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, venslamenn hans samkvæmt 2. tölul. eða sjálfseignarstofnun eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirvari fyrir. Sama á við ef næstu yfirmenn hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta. Verði undirmaður vanhæfur til meðferðar máls verða næstu yfirmenn hans aftur á móti ekki vanhæfir til meðferðar þess af þeirri ástæðu einni.
6. Ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.<sup>160</sup>

Hinar sérstöku hæfisreglur sem koma fram í 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga hafa verið flokkaðar í þrennt. Í 1. – 4. tölulið koma fram fastmótaðar reglur, það er þær eru ekki matskenndar. Þannig skiptir ekki máli um hvers konar mál ræðir, starfsmaður eða nefndarmaður (hér eftir verður talað um starfsmenn þótt umfjöllun eigi einnig við um nefndarmenn) er vanhæfur til meðferðar máls ef tengsl eru með þeim hætti sem kveðið er á um þessum töluliðum. Á hinn bóginn felst í 6. tölulið matskennd regla þar sem segir að starfsmaður sé vanhæfur ef „að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu“. Þá felur 5. töluliður í sér hæfisreglu sem talinn er falla á milli hinna fyrrnefndu flokka. Fastmótað er að starfsmaður er vanhæfur ef mál varðar hann sjálfan en matskennt hvaða hagsmunir geti talist sérstakir og verulegir.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Stjórnslulög, nr. 37/1993, 1. mgr. 3. gr.

<sup>161</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 313–314.



### 5.2.1 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga er starfsmaður vanhæfur af þrenns konar ástæðum, það er ef hann er aðili máls, fyrirvarmaður eða umboðsmaður aðila. Ákvæði 1. tölul. eiga rætur í einni elstu vanhæfisástæðu í réttarfari um að enginn sé dómari í eigin sök.<sup>162</sup> Þannig getur starfsmaður sem er aðili máls ekki tekið að neinu leyti þátt í meðferð þess innan stjórnslunnar. Þar sem aðili máls er sá sem málið beinist að leikur sjaldnast vafi á því hvern beri að telja aðila máls.<sup>163</sup> Samkvæmt þessum tölulið er starfsmaður jafnframt vanhæfur ef hann er fyrirvarmaður aðila máls. Ekki skiptir máli hvort fyrirvarmaður hafi í raun afskipti af viðkomandi máli, hann telst vanhæfur til meðferðar þess.<sup>164</sup> Ekki er að finna skilgreiningu á hugtakinu fyrirvarmaður en í athugasemdum við frumvarp til ssl. kemur þó fram að fyrirvarmaður teljist til dæmis „forstjóri eða framkvæmdastjóri fyrirtækis, félags eða stofnunar. Þar falla einnig undir þeir menn sem sæti eiga í stjórn fyrirtækis, félags eða stofnunar. Lögráðamenn og forsjármenn barna falla þarna jafnframt undir“.<sup>165</sup> Til einföldunar er staða fyrirvarsmanns skýrð þannig að hann komi fram fyrir annars hönd samkvæmt stöðuumboði, það er að hann komi fram í umboði án sérstaks skjals þar um<sup>166</sup>, á meðan umboðsmaður aðila samkvæmt 1. tölulið 1. mgr. 3. gr. ssl. komi fram samkvæmt sérstakri yfirlýsingu eða umboði. Ekki eru gerðar sérstakar kröfur til umboðsmanna aðila máls og getur því verið um ræða lögmann, ráðgjafa, maka eða vin. Einnig getur verið um að ræða lögaðila og teldist þá fyrirvarmaður hans eða aðrir sem koma fram fyrir hönd lögaðilans vanhæfir til að koma að meðferð málsins innan stjórnslunnar.<sup>167</sup>

### 5.2.2 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.

Í 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er skilgreint með hvaða hætti vensl við aðila máls valda vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls innan stjórnslunnar. Í kafla 4.2.4. hér að framan var gerð grein fyrir fráviki sveitarstjórnarlaga hvað þetta atriði varðar. Samkvæmt þessum tölulið er starfsmaður vanhæfur ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Starfsmaður getur einnig orðið vanhæfur vegna þessara vensla þótt venslamaður sé ekki aðili máls enda eigi venslamaður þá sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta og skapast vanhæfi þá samkvæmt 5.

---

<sup>162</sup> sama heimild 517.

<sup>163</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur* (n. 125) 254–255.

<sup>164</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 522.

<sup>165</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir við 3. gr.

<sup>166</sup> Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (n. 118) 423.

<sup>167</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 527.

tölulið sömu greinar eins og vikið verður að síðar. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram hvað þetta varðar að „(f)jarlægari skyldleiki og mægðir við aðila en upp eru talin í 2. tölul. valda almennt ekki vanhæfi komi þar ekkert annað til“.<sup>168</sup> Hægt er að gagnálykta frá 2. tölul. um að fjarlægari vensl en talin eru upp í töluliðnum valdi ekki ein og sér vanhæfi starfsmanns.<sup>169</sup> Hér má vísa til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1508/1995 þar sem í kvörtun var haldið fram að aðili, sem sæti átti í stjórn Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæma, hefði verið vanhæfur vegna skyldleika. Skyldleikinn var minni en kveðið er á um 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Í álitinu sagði: „Þar sem F er ekki skyldur B svo náði sem að öðrum lið til hliðar, á 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga ekki við. Eins og fram kemur í þeim lögskýringargögnum, sem rakin eru hér að framan, er gagnályktun almennt ekki tæk frá 1. – 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna, þar sem almennt ber að kanna sjálfstætt, hvort tilvik geti fallið undir 6. tölul., áður en hægt er að slá því föstu, að starfsmaður sé ekki vanhæfur. Undantekning er þó gerð um tilvik, sem falla undir 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna. Eins og skýrlega kemur fram í lögskýringargögnum, leiðir fjarlægari skyldleiki og mægðir við aðila en upp eru talin í 2. tölul. almennt ekki til vanhæfis, nema einhverjar aðrar ástæður komi þar einn til“.<sup>170</sup> Í málinu var stjórnarmaðurinn sem kvartað var vegna ekki talinn vanhæfur þrátt fyrir þennan skyldleika.<sup>171</sup>

Samkvæmt þessu ákvæði er starfsmaður vanhæfur í máli maka og fyrrverandi maka upp frá þeim tíma sem hjónavígsla fór fram. Kveðið er á um skyldleika í beinan legg og falla þar undir foreldrar, afi og amma, langafi og langamma o.s.frv. Þá falla undir börn, barnabörn, barnabarnabörn o.s.frv. Starfsmaður er vanhæfur ef hann er mægður aðila í beinan legg en mægðir myndast við giftingu og haldast að lögum þótt sá sem er tengdur í mægð sé látinn eða skilinn. Þannig er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls vegna mægða í beinan legg ef málsaðili er mægður barni eða foreldri eða mægður öðrum skyldmönnum sem að framan voru talin. Starfsmaður er einnig vanhæfur ef hann er skyldur eða mægður aðila að öðrum legg til hliðar og er skyldleiki þá reiknaður út með því að telja frá sameiginlegum afa eða ömmu allt að öðrum lið til hliðar. Ættingjar starfsmanns teljast því systkini, föðurbróðir og systir, móðurbróðir og systir og börn þeirra sem áður eru upp talin, það er börn systkina og systkinabörn. Einnig ef hann er mægður aðila að öðrum legg til hliðar. Hann er einnig vanhæfur

---

<sup>168</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir við 3. g.

<sup>169</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga* (n. 52) 535.

<sup>170</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 12. júní 1996 í máli nr. 1508/1995.

<sup>171</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnarsýsluréttur* (n. 125) 261.

ef aðili máls er skyldur maka hans í beinan legg og að öðrum lið hliðar og skyldleiki maka hans og maka málsaðila er með sama hætti.<sup>172</sup>

### **5.2.3 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.**

Í 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er kveðið á um að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila þeim hætti sem segir í 2. tölul. Vísað er til umfjöllunar um vensl í umfjöllun um 2. tölul. hér að framan og til umfjöllunar um fyrirvarsmann og umboðsmann aðila í umfjöllun um 1. tölul. hér að framan.

### **5.2.4 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.**

Í 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. kemur fram að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls hafi hann áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnarsýslustigi. Það sama eigi við um starfsmann hafi hann farið með umsjónar- eða eftirlitsvald og hafi haft afskipti áður hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að. Ákvæðið er tilkomið þar sem starfsmaður er talinn geta átt siðferðislegra hagsmuna að gæta hafi hann áður tekið efnislega afstöðu til málsins. Hann hafi hagsmuni af því að sú niðurstaða sem hann hafi áður komist að teljist lögleg og rétt. Ákvæðinu er ætla að stuðla að auknu réttaröryggi borgaranna þannig að þeir sem komi að úrlausn máls hafi ekki fyrirfram mótaðar hugmyndir.<sup>173</sup>

Í athugasemdum við frumvarp til ssl. kemur fram að ákvæðið geri ekki starfsmann í þessari stöðu alltaf vanhæfan til dæmis þegar störfin sem viðkomandi gegnir eru ekki í stjórnarsýslusambandi og ekki til eftirlits. Þegar mál er til meðferðar á kærustigi og starfsmaður hefur tekið þátt í meðferð þess að á lægra stjórnarsýslustigi þurfa að liggja nokkur atriði til grundvallar vanhæfis við seinni umfjöllun um málið. Um stjórnarsýslukæru þyrfti að vera að ræða, um sama starfsmann að ræða á báðum stigum, hann þyrfti sannanlega að komið að málinu að fyrri stigi við undirbúning þess, meðferð eða úrlausn og að um sama mál væri að ræða.<sup>174</sup>

### **5.2.5 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl**

Í 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er kveðið á um að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef hann á sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, venslamenn hans samkvæmt 2. tölul. eða sjálfseignarstofnun eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirvari fyrir. Sama eigi við ef næstu yfirmenn hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna

---

<sup>172</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga* (n. 52) 544–545.

<sup>173</sup> sama heimild 551.

<sup>174</sup> sama heimild 573.

að gæta. Þá kemur fram að verði undirmaður vanhæfur til meðferðar máls verða næstu yfirmenn hans aftur á móti ekki vanhæfir til meðferðar þess af þeirri ástæðu einni.

Ákvæði 5. tölul. tekur þannig við þar sem ákvæðum 1. og 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. sleppir, þar kemur vanhæfi til þegar starfsmaður er aðili máls eða einhver honum tengdur. Í 5. tölul. kemur vanhæfi til þegar starfsmaður, eða venslamenn hans, eiga sérstakra eða verulegra hagsmuna að gæta án þess þó að vera aðilar máls. Þá er í öðrum og þriðja málslið komið að vanhæfisástæðum vegna þátttöku á vinnumarkaði.

Dæmi um sérstaka og verulega hagsmuni er að finna í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2110/1997 þar sem oddviti Hvalfjarðarstrandarhrepps samdi svör hreppsnefndar til umhverfisráðherra vegna umsagnar hreppsins vegna fyrirhugaðrar starfrækslu álvers í Hvalfirði. Oddvitinn hafði gengið frá samkomulagi um sölu á jarðarluta í sinni eigu til fjármálaráðuneytisins með fyrirvara um að öll leyfi fengjust til rekstrar álvers. Að mati umboðsmanns átti oddvitinn sérstakra og verulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta og var því talinn vanhæfur til að koma að málinu.<sup>175</sup>

Í dómi Hæstaréttar nr. 696/2008 var krafist ógildingar á úrskurði umhverfisráðherra vegna mats á umhverfisáhrifum Gjábakkavegar. Kom meðal annars fram að skipulagsstjóri hefði verið vanhæfur að mati stefnanda til að fjalla um matsskýrslu þar sem sonur hans hefði komið að gerð hennar sem starfsmaður verkfræðistofu. Fram kom að verkfræðistofan hefði annast mat á umhverfisáhrifum og skrifað matsskýrslu undir verkstjórn Vegagerðarinnar. Sonur skipulagsstjóra var tengiliður verkfræðistofunnar við Skipulagsstofnun, ritaði undir bréf til stofnunarinnar og annaðist ritstjórn skýrslunnar. Um þetta segir í dómi Hæstaréttar:

Samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila með þeim hætti sem greinir í 2. tölulið sömu málsgreinar, þar á meðal ef hann er skyldur honum í beinan legg. Stefán Gunnar [starfsmaður verkfræðistofunnar] var hvorki forstjóri eða framkvæmdastjóri VSÓ Ráðgjafar ehf. né átti hann sæti í stjórn félagsins og gat því ekki talist fyrirvarsmannur þess. Faðir hans var því ekki vanhæfur af þeim sökum, jafnvel þótt fallist yrði á að VSÓ Ráðgjöf ehf. hafi gegnt svo mikilvægu hlutverki við gerð matsskýrslunnar að jafna mætti félaginu í þessu efni við aðila stjórnarsýslumálsins. Þá verður ekki séð að Stefán Gunnar hafi haft sérstakt umboð til að koma fram fyrir hönd VSÓ Ráðgjafar ehf. eða stefnda í matsferlinu þótt hans sé víða getið í erindum vegna málsins. Verður hann því ekki talinn hafa verið umboðsmaður stefnda í merkingu ákvæðisins. Þá verður ekki séð að vanhæfi skipulagsstjóra leiði af 5. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, enda er ekkert sem bendir til að Stefán Gunnar hafi haft beina persónulega hagsmuni af niðurstöðu Skipulagsstofnunar

<sup>175</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 19. október 1998 í máli nr. 2110/1997.

í málinu. Atvik eru heldur ekki með þeim hætti að vanhæfi verði leitt af 6. tölulið sama lagaákvæðis.<sup>176</sup>

Starfsmaður telst jafnframt vanhæfur á grundvelli 5. tölul. ef hann er tengdur með þeim hætti sem rakið er í umfjöllun um 2. tölul. og venslamaður hans á sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta við meðferð málsins þótt hann sé ekki aðili þess. Venslamaður hafi aðilastöðu í málinu og telst starfsmaðurinn þá vanhæfur.<sup>177</sup>

Þegar meta þarf hæfi vegna þátttöku starfsmanns í félagsstarfi þarf að meta hvort hagsmunir séu almennir eða sérstakir. Byggi hagsmunir félagsins sem um ræðir á almennum hugsjónum líkt og hjá áhugamannafélögum eða íþróttafélögum væri starfsmaður líklega ekki talinn vanhæfur til meðferðar máls viðkomandi félags. Sveitarstjórnarmaður kann til að mynda að hafa haft það sem baráttumál að berjast fyrir viðkomandi hagsmunum við kjör sitt í sveitarstjórn. Öðru máli gegndi ef viðkomandi væri jafnframt stjórnarmaður í félagi og það mál sem varðaði félagið flokkaðist sem sérstakir og verulegir hagsmunir þess svo sem vegna rekstrar. Eðli félagsins skiptir einnig máli, það er hvort það er rekið í ágóðaskyni eða ekki og hversu almennir hagsmunir þess eru.<sup>178</sup>

Í 2. málsl. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. kemur fram að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef það varðar sérstaka og verulega hagsmuni yfirmanns hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi. Reglan þessi er tilkomin þar sem starfsmaður er oft háður yfirmanni sínum til dæmis varðandi starfsskilyrði, framgang í starfi og jafnvel launasetningu. Það geta því verið líkur á að hann leitist við að ganga erinda yfirmanns, meðvitað eða ómeðvitað, og telji sig sýna hollustu með tiltekinni afstöðu eða bregðast trúnaði ef afstaða hans gengur gegn hagsmunum yfirmanns. Því er sú ályktun dregin að það geti vakið vafa um óhlutdrægni starfsmanns ef yfirmaður hans eigi hagsmuni að gæta við meðferð máls.<sup>179</sup>

Í þeirri hæfisreglu sem birtist í 5. tölul. koma fram matskenndir og fastmótaðir þættir eins og fjallað er um í kafla 5.2. Fastmótað er að reglan eigi við „hann sjálfan“, það er starfsmanninn en matskenndur þáttur reglunnar felst í „sérstökum og verulegum hagsmunum“. Fastmótaði þátturinn er skýrður með vísan til umfjöllunar um 1. – 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. en hinn matskenndi þáttur með þeirri aðferð sem varðar 6. tölul. greinarinnar, og fjallað er um næsta

---

<sup>176</sup> Hrd. 1. október 2009 í máli nr. 696/2008.

<sup>177</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 287–289.

<sup>178</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* (n. 52) 606–607.

<sup>179</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsýsluréttur* (n. 125) 290.

kafla, með því fráviki að í 5. tölul. er áskilnaður um að hagsmunir þurfi að vera sérstakir og verulegir.<sup>180</sup>

### 5.2.6 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl.

Í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er að finna matskennda hæfisreglu þar sem segir að starfsmaður sé vanhæfur ef að öðru leyti séu fyrir hendi aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Um er að ræða safnreglu og í henni birtist í raun meginreglan um hvenær starfsmaður telst vanhæfur og teljast þá ákvæði 1. – 5. tölul. nánari útfærsla á meginreglunni. Ákvæði 6. tölul. kemur alltaf til skoðunar þegar ákvæðum annarra tölul. greinarinnar sleppir.<sup>181</sup> Hinn matskenndi mælikvarði sem kemur fram í reglunni og ber að beita varðar aðstæður sem „eru til þess fallnar að draga óhlutdrægni í efa með réttu“. Þannig getur vafi á hæfi mælt með því að starfsmaður víki sæti.<sup>182</sup>

Við beitingu þessarar matskenndu reglu þarf að skoða þau sjónarmið sem ákvörðun um hæfi byggir á samkvæmt ofangreindum mælikvarða. Það skiptir máli hvaða vægi sjónarmiðin hafa við mat á hæfi og má þar nefnda hvort hagsmunir séu fjárhagslegir og þá hversu verulegir þeir eru. Einnig þegar tengsl eru metin hvort og þá hversu miklu máli þau skipta. Í athugasemdum við frumvarpið sagði: „Þá verður eðli og vægi hagsmunanna að vera þess háttar að almennt verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun málsins.“<sup>183</sup> Við beitingu reglunnar ber því að staðreyna hagsmuni sem varðar hæfi starfsmannsins og síðan þau tengsl sem hann hefur við hagsmunina.<sup>184</sup>

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. þurfa aðstæður vera að með hætti að hægt sé að draga óhlutdrægni starfsmanns í efa með réttu til að hann teljist vanhæfur til meðferðar máls. Því er gerð sú krafa að hægt sé að staðreyna hlutrænt séð þá hagsmuni sem valda eiga vanhæfi og takist það ekki sé ekki grundvöllur til að meta starfsmann vanhæfan. Þá þurfi einnig að sanna tengsl starfsmanns við hagsmuni sem sannað þykir að séu til staðar og takist það ekki verður ekki heldur hægt að meta starfsmanninn vanhæfan. Hið sama gegnir um ef sönnuð eru tengsl en ekki færðar sönnur á hagsmuni leiðir slíkt ekki til vanhæfis, það er ef tengsl eru fjarlægari en samkvæmt ákvæðum 1. – 4. tölul.

---

<sup>180</sup> sama heimild 304.

<sup>181</sup> sama heimild 301.

<sup>182</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 323.

<sup>183</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir við 3. gr.

<sup>184</sup> Páll Hreinsson, *Stjórnsluréttur* (n. 125) 303.

Einkaréttarlegir hagsmunir starfsmanns geta valdið vanhæfi hans svo sem ef fyrir liggur að hann geti orðið fyrir fjárhagslegu tapi eða hagnaði eða hann hafi persónulegt óhagræði af því máli sem til úrlausnar er.<sup>185</sup>

Við mat á hæfi á grundvelli 6. tölul. kann að þurfa að greina á milli almennra hagsmuna og sérstakra. Ekki er talið að starfsmaður sé vanhæfur þótt hann hafi hagsmuni af úrlausn málsins ef þeir eru almennir, svo sem ef um er að ræða ákvörðun sem snertir alla íbúa sveitarfélags með jöfnum hætti, en þegar úrlausn máls snertir hagsmuni hans sérstaklega eða umfram að það sem almennt telst þarf að meta hagsmunina samkvæmt þeim mælikvarða sem áður er fjallað um.<sup>186</sup> Þá þarf að meta eðli og vægi þeirra hagsmuna sem sönnur hafa verið færðar á að séu til staðar til að meta hæfi starfsmanns. Þetta kemur til bæði þegar við beitingu hins matskennda þáttar í 5. tölul. um sérstaka og verulega hagsmuni og einnig við beitingu hinnar matskenndu reglu sem birtist í 6. tölul. um hvort aðstæður séu fyrir hendi til að efast um óhlutdrægni. Er þetta einn vandamesti þátturinn enda sá matskenndasti.<sup>187</sup>

Hér má benda á úrskurði félagsmálaráðuneytisins í málum nr. ÚFS 1996:44 og ÚFS 1994:29. Í fyrra málinu var sveitarstjórnarmaður talinn hafa verið vanhæfur þar sem mál sem til meðferðar var í sveitarstjórn varðaði hann svo sérstaklega að ætla mætti að afstaða hans hefði mótast af tengslum við það. Um var að ræða ákvæði um lausagöngubann hrossa og hafði sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur orðið margsinnis fyrir ágangi þeirra.<sup>188</sup> Í síðara málinu var sveitarstjórnarmaður ekki talinn vanhæfur til að taka ákvörðun um að synja um útgáfu byggingarleyfis fyrir sumarbústaði þótt hann hafi myndað sér almenna skoðun fyrirfram þar sem það varðaði hvorki hann né venslamenn hans. Umrædd lóð hafði verið skilin undan jörð sem sveitarstjórnarfulltrúinn bjó á en ekki var talið að bygging sumarbústaðanna varðaði sveitarstjórnarmanninn svo verulega að ætla mætti að viljaafstaða hans mótaðist þar af.<sup>189</sup>

Við beitingu matskenndu reglunnar sem hér birtist þarf einnig að taka tillit til svonefndra öryggis- og traustssjónarmiða. Í öryggissjónarmiðinu felst að starfsmanni beri að víkja sæti ef hann telst vanhæfur en í traustsjónarmiðinu felst að almenningur verði að geta treyst að komist hafi verið að rétttri niðurstöðu í meðförum stjórnvalds, að öðrum kosti skerðist réttaröryggi. „Því er talið nauðsynlegt að komið sé í veg fyrir að starfsmaður leysi úr máli ef hann er tengdur því

---

<sup>185</sup> sama heimild 305.

<sup>186</sup> sama heimild 312–313.

<sup>187</sup> sama heimild 317–319.

<sup>188</sup> Skógarstrandarhreppur - Lausaganga hrossa. Hreppsnefndarmaður nágrenni sem varð fyrir ágangi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins, 1. mars 1996.

<sup>189</sup> Þingvallahreppur - kæra vegna meðferðar á umsókn um byggingarleyfi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins, 15. febrúar 1994.

eða aðilum þess með þeim hætti að út frá sjónarhóli hlutlauss þriðja manns megi draga óhlutdrægni hans í efa með skynsamlegum hætti.<sup>190</sup> Öryggissjónarmiðið er uppfyllt með hinum formföstu þáttum sem birtast í 1. – 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. 3. en með traustssjónarmiðinu, sem fellur undir matskennda þætti 5. og 6. tölul., birtist krafa um gegnsæi. Þetta kemur fram í athugasemdum með frumvarpi til ssl. þar sem segir:

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hinar sérstöku hæfisreglur hafa ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvarðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.<sup>191</sup>

### 5.2.7 2. mgr. 3. gr. ssl.

Í 2. mgr. 3. gr. ssl. kemur fram undantekningarregla frá þeim hæfisreglum sem fram koma í 1. mgr. greinarinnar. Kveðið er á um að ekki sé um vanhæfi að ræða, þótt um hagsmunatengsl sé að ræða, séu hagsmunirnir svo smávægilegir, eðli málsins er með þeim hætti eða þáttur starfsmanns svo lítilfjörlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun. Ákvæðið leiðir af sér að ávallt skuli fara fram mat á því hvort undantekningin eigi við. Í álit umboðsmanns Alþingis nr. 1508/1995 er varðaði ráðningu í starf forstjóra Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæmis, sagði meðal annars „Af 2. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 verður ráðið, að sérhver tengsl starfsmanns við stjórnslumál eða aðila þess, valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi starfsmanns til meðferðar máls.“<sup>192</sup> Ekki var talið um vanhæfi að ræða þrátt fyrir hagsmuni, sem fólust í setu varamanns á stjórnarfundum sem leiddu af ráðningunni, enda væru hagsmunirnir litlir.

Í greininni er að finna þrjár reglur sem leiða til undantekningar frá hæfisreglum 1. mgr. 3. gr. ssl. Í fyrsta lagi þurfa hagsmunir að vera smávægilegir samanber fyrrgreint álit umboðsmanns Alþingis. Í athugasemdum með frumvarpi til stjórnslulaga var tekið dæmi um að lítill eignarhlutur í almenningshlutafélaginu leiddi ekki til vanhæfis í málum er snertu viðkomandi hlutafélag.<sup>193</sup> Í öðru lagi fari það eftir eðli máls hvort undantekning eigi við. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram um þetta atriði að þegar um er að ræða lögbundin atriði og starfsmanni eftirlátið lítið mat eigi vanhæfi ekki við þótt um tengsl kunni að vera að ræða. Í þriðja lagi á undantekningin við þegar þáttur starfsmanns er talinn lítilfjörlegur í meðferð máls. Í athugasemdum við frumvarpið er tiltekið að við meðferð máls komi jafnan margir starfsmenn

<sup>190</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnslulaga* (n. 52) 499.

<sup>191</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemdir við II. kafla.

<sup>192</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 12. júní 1996 í máli nr. 1508/1995.

<sup>193</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, þskj. 505 - 313. mál, athugasemd við 2. mgr. 3. gr.



stjórnsýslunnar að og að í þeim tilfellum sem tengsl kunna að vera milli skrifstofufólks, sem til dæmis annist vélritun eða skjalavinnslu leiði það ekki til vanhæfis viðkomandi. Hins vegar segir að reglan eigi „hins vegar ekki við þá starfsmenn sem fást við þá þætti málsmeðferðar þar sem raunhæfur möguleiki er á því að þeir geti haft áhrif á úrlausn málsins.“<sup>194</sup> Við mat á þeim undantekningarreglum sem birtast í 2. mgr. 3. gr. ssl. er því beitt hlutlægum þáttum því persóna starfsmanns skiptir ekki máli, það er hvort líklegt teljist að hann láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif, heldur er um almennan mælikvarða að ræða. Starfsmanni beri að víkja ef almennt er talið að hann sé óhlutdrægur við meðferð máls.<sup>195</sup>

### 5.3 20. GR. SVEITARSTJÓRNARLAGA

Í 20. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála. Greinin skiptist í átta málsgreinar og varða tvær fyrstu málsgreinarnar efni þessarar ritgerðar. Þær eru svohljóðandi:

Um hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga til þátttöku í meðferð eða afgreiðslu mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, gilda ákvæði stjórnsýslulaga sé ekki öðruvísi ákveðið í lögum þessum. 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 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.<sup>196</sup>

Í kafla 4.2.4 var fjallað um helstu frávik þeirra hæfisreglna sem birtast í svsl. Hér verður fjallað um þessar tvær mgr. 20. gr. svsl.

#### 5.3.1 1. mgr. 20. gr. svsl.

Í 1. mgr. 20. gr. svsl. kemur fram að um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga gilda ákvæði ákvæði ssl. nema annað sé tekið fram í lögnum. Í

<sup>194</sup> sama heimild.

<sup>195</sup> Páll Hreinsson, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* (n. 52) 808.

<sup>196</sup> Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, 20. gr.

ákvæðinu er vísað til þeirra mála þar sem á, eða til greina kemur, að taka stjórnvaldsákvörðun. Með nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 varð breyting með þessari málsgrein, en í fyrri lögum hafði ekki verið vísað til ákvæða stjórnsýslulaga varðandi hæfi. Þar var aðeins að finna ákvæði sambærilegt því sem er í 2. mgr. 20. gr. gildandi svsl. og verður vikið að síðar. Með 1. mgr. 20. gr. svsl. gilda að mestu sambærilegar hæfisreglur við meðferð mála hjá sveitarfélögum og við aðra opinbera stjórnsýslu. Um helstu þætti hæfisreglna ssl. hefur verið fjallað.

Í 2. másl. 1. mgr. 20. gr. svsl. kemur fram frávík frá ákvæðum 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. um vensl. Sú regla sem birtist í svsl. er ekki jafn víð og í ssl. þar sem vanhæfi takmarkast við vensl í fyrsta lið til hliðar í svsl. en nær til annars liðar til hliðar í ssl. Í athugasemdum við frumvarp til svsl. kemur fram hvað þetta varðar að eftir „sem áður kann þó að vera að sveitarstjórnarmaður verði vanhæfur í máli skyldmennis síns, þótt fjarskyldara sé, enda sé það þá sérstaklega tengt honum fyrir náinn venskap eða með öðrum hætti. Vanhæfi á þeim grundvelli kæmi til samkvæmt reglunni í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.“<sup>197</sup> Um vanhæfi getur því verið að ræða þótt skyldleiki sé minni en kveðið er á um í ákvæðinu og kemur þá til hin matskennda regla 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Þótt ákvæði svsl. leiði til að mynda ekki til vanhæfis þegar um systkinabörn er að ræða kunna svo sterk bönd að vera á milli aðila sökum skyldleikans að það leiði til vanhæfis, en þá á grundvelli ákvæða stjórnsýslulaga.<sup>198</sup>

Því má ætla að þrátt fyrir að vanhæfisregla er varðar vensl sé ekki jafn víð í svsl. og ssl. sé vegna réttaráhrifa hinna matskenndu reglna ssl. staða starfsmanna sveitarfélaga og sveitarstjórnarfulltrúa sambærileg öðrum opinberum starfsmönnum þegar kemur að töku stjórnvaldsákvörðana.

### **5.3.2 2. mgr. 20. gr. svsl.**

Í 2. mgr. 20. gr. svsl. er að finna sérstaka hæfisreglu sveitarstjórnarlaga, og var áður að finna í eldri sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og 8/1986, en hún tekur allra mála sem koma til meðferðar sveitarfélaga og takmarkast því ekki aðeins við mál þar sem á, eða til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Þannig ber sveitarstjórnarmanni og starfsmanni sveitarfélags að víkja við meðferð máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn svo sérstaklega að almennt megi telja að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Tekið er fram að þetta eigi einnig við um gerð samninga fyrir hönd sveitarfélagsins.

---

<sup>197</sup> Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1250 - 726. mál, athugasemd við 20. gr., 1. mgr.

<sup>198</sup> Trausti Fannar Valsson (n. 120) 101.

Við beitingu þessarar reglu er vísað til þeirra meginatriða sem eiga við um beitingu matskenndra reglna ssl. og áður er fjallað um, það er að segja þegar kemur að því að meta hagsmuni sem varða viðkomandi svo sérstaklega að ætla megi að ráði viljaafstöðu hans.

Í álit umboðsmanns Alþingis nr. 1552/1995 var komið inn á túlkun 45. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, sem er efnislega óbreytt í 2. mgr. 20. nógildandi laga. Þar segir umboðsmaður:

Við túlkun þessa ákvæðis ber að líta til þeirrar óskráðu meginreglu stjórnisýsluréttar, sem ákvæðið er meðal annars byggt á, að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls, þegar hann er sjálfur í svo nánnum tengslum við málið eða aðila þess, að almennt megi ætla að afstaða hans mótist að einhverju leyti af því. Með hliðsjón af meginreglunni er því ljóst, að mjög nán tengsl við aðila, sem mál varðar, geta valdið vanhæfi samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga, þótt ekki sé um venslamenn að ræða.

Þá ber einnig að skýra umrætt ákvæði 45. gr. með hliðsjón af ákvæðum II. kafla stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Oft virðast ákvæði II. kafla gera nokkru strangari hæfiskröfur en leiðir af ákvæðum 45. gr. sveitarstjórnarlaga. Teljist starfsmaður ekki vanhæfur samkvæmt stjórnisýslulögum, má almennt ganga út frá því, að starfsmaður sé það ekki heldur við sömu aðstæður samkvæmt 45. gr. sveitarstjórnarlaga.<sup>199</sup>

Hér ber að hafa í huga að í nógildandi sveitarstjórnarlögum hefur bæst við ákvæði 1. mgr. 20. gr., þar sem eins og fjallað er um í kaflanum að framan er kveðið á um að ákvæði ssl. gilda um hæfi sveitarstjórnarmanna með því fráviki er varðar vensl.

Við túlkun á þeirri matskenndu reglu sem birtist nú í 2. mgr. 20. gr. svsl., og var efnislega sú hin sama í eldri lögum, kom helst til kasta félagsmálaráðuneytis, sem þá fór með málefni sveitarstjórna og fjallaði um kærur vegna málsmeðferðar sveitarstjórna. Almennt hefur ekki verið talið valda vanhæfi þegar mál eru til afgreiðslu í sveitarstjórnnum sem varða með almennum hætti alla íbúa sveitarfélagsins, svo sem um álagningu gjalda eða í skipulagsmálum.<sup>200</sup> Í úrskurði ráðuneytisins frá 31. ágúst 2001 var sveitarstjórnarmaður ekki talin vanhæfur til meðferðar skipulagsmáls, þótt hann hefði búsetu í nálægð við það svæði sem skipulagsbreytingin kom til, þar sem hann hefði með bókun á fundi sveitarstjórnar gert grein fyrir sjónarmiðum sínum.<sup>201</sup> Búseta hans féll því að mati ráðuneytisins ekki undir ákvæði um að hún varðaði hagsmuni hans svo sérstaklega að viljaafstaða hans mótaðist þar af.

<sup>199</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 17. nóvember 1995 í máli nr. 1552/1995.

<sup>200</sup> Sesselja Árnadóttir, *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum: sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 með síðari breytingum* (Samband íslenskra sveitarfélaga 2007) 67–68.

<sup>201</sup> Gnúpverjahreppur - Umfjöllun sveitarstjórnar um breytingu á deiliskipulagi, úrskurður oddvita um vanhæfi hreppsnefndarmanns, úrskurður félagsmálaráðuneytisins 31. ágúst 2001.

Í úrskurði ráðuneytisins frá 16. júní 2005 voru tveir sveitarstjórnarmenn taldir vanhæfir við ákvörðun um skipulag skólastarfs þar sem í öðru tilvikinu varðaði ákvörðunin atvinnumöguleika maka sveitarstjórnarmanns en í hinu atvinnumöguleika sveitarstjórnarmannsins sjálfs. Var talið að hagsmunirnir væru svo sérstakir og verulegir að þeir hefði verið vanhæfir í ljósi þágildandi 1. mgr. 19. gr. svsl.<sup>202</sup>

Í álitum og úrskurðum ráðuneytisins varðandi vensl hefur ráðuneytið haft ssl. til hliðsjónar. „Þannig ræður það ekki úrslitum við mat á vanhæfi hvort viðkomandi sveitarstjórnarmaður eða náinn venslamaður hans hafi í raun haft ábata eða ekki af ákvörðun sveitarstjórnarinnar.“<sup>203</sup> Í ofangreindu álti lagði ráðuneytið mat á, hvort sem um fjárhagslegan ávinning hefði verið um að ræða ekki, hvort mál varðaði sveitarstjórnarmann eða venslamenn hans svo sérstaklega að almennt mætti ætla að viljaafstaða hans mótaðist þar af.

Í álti umboðsmanns Alþingis nr. 3521/2002, þar sem kvartað var yfir úrskurði félagsmálaráðuneytisins þar sem ekki var fallist á að þrír hreppsnefndarmenn hefðu verið vanhæfir þegar fjallað var um erindi um úthlutun byggðakvóta, fjallaði umboðsmaður sérstaklega um hugtakið „mál“ í þessu ákvæði þágildandi svsl. Í álitinu um þetta sagði:

Verður hugtakið „mál“ hér ekki skýrt með þeim hætti að þar sé aðeins vísað til mála sem lokið verður af hálfu sveitarstjórnar með ákvörðun um rétt og skyldu manna, samanber 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga, heldur verður að skilja það í samræmi við önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga, samanber meðal annars 16. gr. og 2. mgr. 20. gr., þar sem hugtakið vísar til þeirra málefna sem tekin hafa verið á dagskrá sveitarstjórnarfundar.

Ég tel ástæðu til að taka þetta fram þar sem ég skil úrskurð félagsmálaráðuneytisins og skýringar þess til mín með þeim hætti að þar sem hreppsnefnd X-hrepps hafi verið umsagnaraðili í málinu hafi ráðuneytið gert minni kröfur til sérstaks hæfis hreppsnefndarmannanna en gerðar hefðu verið ef hreppsnefndin hefði haft ákvörðunarvald í því. Með vísan til ofangreinds um gildissvið 1. mgr. 19. gr. sveitarstjórnarlaga verður hins vegar að líta svo á að erindi A hafi verið tekið fyrir sem sérstakt „mál“ á fundi hreppsnefndarinnar í merkingu ákvæðisins. Sú aðstaða, að afgreiðsla nefndarinnar hefði aðeins getað haft þýðingu sem umsögn í tilefni af endanlegri ákvörðun Byggðastofnunar, hefur því ekki sjálfkrafa þau áhrif að gerðar verði minni kröfur en endranær um sérstakt hæfi þeirra sveitarstjórnarmanna sem að henni komu.<sup>204</sup>

Það er að mati umboðsmanns skýrt að ákvæðið nær til fleiri mála en stjórnvaldsákvarðana og koma því hæfisreglur samkvæmt þessari grein til skoðunar við meðferð allra stjórnsýslumála

<sup>202</sup> Skeiða- og Gnúpverjahreppur - Fækkun kennslustaða grunnskóla, hæfi, úrskurður félagsmálaráðuneytisins 16. júní 2005.

<sup>203</sup> Sesselja Árnadóttir (n. 200) 69.

<sup>204</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 31. mars 2003 í máli nr. 3521/2002.

sveitarfélaga, hvort sem um er að ræða umsagnir eða ákvarðanir. Vanhæfi getur því komið til á grundvelli sveitarstjórnarlaga við meðferð fleiri mála en ákvæði stjórnáskýslulaga taka til.

Samkvæmt ákvæði 2. mgr. 20. gr. svsl. er sveitarstjórnarmaður (þegar fjallað er um sveitarstjórnarmann á umfjöllun einnig við um nefndarfulltrúa og starfsmenn samkvæmt orðalagi ákvæðisins) alltaf vanhæfur til að fjalla um eigin erindi samanber úrskurð félagsmálaráðuneytisins frá 2. apríl 1998, þar sem fram kom að aðal- og varamenn í hreppsnefnd geti ekki fjallað um og afgreitt sín eigin erindi.<sup>205</sup>

2. mgr. 20. gr. svsl. tekur því til fleiri mála en þegar taka á stjórnvaldsákvörðun þegar kemur að vanhæfi.

#### **5.4 SAMANTEKT**

Hæfisreglur stjórnáskýsluréttarins eru annars vegar almennar og snúa að því að starfsfólk stjórnáskýslunnar sé hæft til að leysa úr verkefnum sínum. Hins vegar eru þær sérstakar og markmið þeirra er að ekki séu til staðar hagsmunir eða tengsl sem valdi því að úr málum sé ekki leyst með málefnalegum hætti.

Hæfisreglurnar eru flóknar. Líta þarf til fjölda þátta við mat á hæfi við meðferð mála og þar sem málin og aðilar þeirra eru ólíkir þarf þetta mat að eiga sér stað í hverju tilviki fyrir sig. Starfsmaður getur reynst ýmist hæfur eða vanhæfur við meðferð sambærilegra mála til dæmis vegna tengsla. Þessi tengsl kunna að vera utan hinna formföstu reglna um vensl, sem birtast í 1. – 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Í öðrum tilvikum getur starfsmaður verið vanhæfur í sambærilegum málum vegna hagsmuna sem til staðar eru í einu þeirra en ekki öðrum. Við beitingu hinna matskenndu hæfisreglna þarf að leggja sönnur á bæði hagsmuni og tengsl og að hann eða hinn tengdi aðili eigi verulegra eða sérstakra hagsmuna að gæta. Tengsl þurfa ekki að vera ættartengsl og þau geta einnig verið við maka starfsmanns.

Líta þarf til hlutverks starfsmanns við meðferð máls, það er hvort hann hafi raunverulega aðkomu að lausn máls eða ekki og þá þarf einnig að meta hvort hagsmunir, séu þeir til staðar, séu smávægilegir eða verulegir. Hinar matskenndu reglur kalla eftir því, eins og áður segir, að lagt sé sjálfstætt mat á hvert mál fyrir sig.

Um stjórnáskýslu íslenskra sveitarfélaga gilda annars vegar hæfisreglur stjórnáskýslulaga og hins vegar hæfisreglur sveitarstjórnarlaga. Þrátt fyrir að reglur sveitarstjórnarréttarins séu

---

<sup>205</sup> Skorradalshreppur - Flutningur jarða í annað/önnur sveitarfélög. Hreppsnefndarmenn eigendur jarðanna og eiginkona eiganda, úrskurður félagsmálaráðuneytis, 2. apríl 1998.

frábrugðnar hæfisreglum þeim sem finna má í stjórnsýslulögum eru þær þó í framkvæmd nánast eins. Þar sem matskenndar reglur taka við þegar hinu fastmótuðu sleppir má í raun segja að þegar allt kemur til alls sé ekki að finna mun í framkvæmd á þeim hæfisreglum sem gilda um stjórnsýslu sveitarfélaga og ríkisins. Helsti munurinn er að hæfisreglur í sveitarstjórnarrétti taka til meðferðar og afgreiðslu allra mála sem sveitarstjórnir hafa til meðferðar en ekki aðeins þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir.

Hæfisreglur stjórnsýsluréttarins koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Sá sem hefur hagsmuni af úrlausn eða meðferð máls má ekki koma að málinu og hið sama gildir ef hann er þannig tengdur einhverjum sem hefur hagsmuni af meðferð eða úrlausn málsins að það kunni að hafa áhrif á hann.

## 6 NIÐURSTÖÐUR

Hagsmunaskráning getur nýst til að ná ólíkum markmiðum. Til einföldunar má segja að meginmarkmið með skráningu fjárhagslegra hagsmuna og skráningu hagsmunatengsla geti verið með tvennum hætti. Annars vegar að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og stuðla að gagnsæi í störfum kjörinna fulltrúa og opinberra embættismanna. Hins vegar séu þau tól til að vinna gegn og uppræta spillingu. Víða er hagsmunaskráning notuð til að vinna að báðum markmiðunum. Regluverk verður að endurspegla þau markmið sem unnið er að með hagsmunaskráningu.

Reglur um fjárhagslega skráningu hagsmuna alþingismanna hafa það að markmiði að auka gagnsæi í störfum alþingismanna. Hvergi er minnst á að markmið með hagsmunaskráningu sé hið síðarnefnda, það er að vinna gegn eða uppræta spillingu. Í 1. gr. reglnanna kemur tilgangur þeirra fram en þar segir:

Reglum þessum er ætlað að veita almenningi upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni alþingismanna og trúnaðarstörf þeirra utan þings og þar með auka gagnsæi í störfum Alþingis.

Á heimasíðu Alþingis er sérstaklega tekið fram að reglurnar hafi engin formleg áhrif á störf alþingismanna. Skrifstofa Alþingis sér um að halda utan um hagsmunaskráningu þingmanna og birta upplýsingar opinberlega en ekkert eftirlit er haft með innihaldi þeirra. Eins og rakið er í ritgerðinni varða hæfisreglur stjórnsýsluréttar ekki störf þingmanna. Reglurnar voru settar í kjölfar efnahagshruns árið 2008 og virðast hafa verið viðleitni í þá átt vekja tiltrú almennings á störfum Alþingis. Þekkt er erlendis frá að reglur sem þessar eru settar í kjölfar spillingar eða opinberrar umræðu þar sem störf kjörinna fulltrúa eru gagnrýnd. Má meira að segja rekja fyrstu hugmyndir um hagsmunaskráningu, sem fram komu hjá Harry S. Truman, þáverandi Bandaríkjaforseta árið 1951, til slíkra aðstæðna.

Rakið er í ritgerðinni að reglur um fjárhagslega skráningu þingmanna standast ekki þær kröfur sem alþjóðastofnanir gera til slíkrar skráningar. Má þar helst nefna að ekkert eftirlit er haft með því að skráningin sé rétt, þær ná ekki til tengdra aðila svo sem maka og þá skortir ákvæði um viðurlög við brotum. Fyrirkomulagið hér á landi er með svipuðum hætti og á hinum Norðurlöndunum og er þetta skýrt með þeim hætti að almennt ríki mikið traust til stjórnvalda og því kalli hagsmunaskráning ekki á eftirlit eða viðurlög. Einnig vísað til hæfisreglna stjórnsýsluréttar viðkomandi landa.

Til eru ýmsar fyrirmyndir fyrir Íslendinga að líta til ef áhugi er á að bæta úr þessu. Ætla má að ákvæði Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu, sem Alþingi samþykkti aðild Íslands að árið 2003, ætti að vera leiðarljós í því starfi. Eðli máls samkvæmt væri markmiðið þá með hagsmunaskráningu að vinna gegn spillingu, en samkvæmt 5. málsgrein 8. gr. Sáttmálans skal hvert ríki leitast við að koma á fyrirkomulagi sem skyldar opinbera embættismenn til að gefa upplýsingar um störf, fjárfestingar, fjármuni eða hagnað sem kann að valda hagsmunaárekstrum. Þá segir í 6. málsgrein sömu greinar að ríki eigi að taka skoðunar að beita viðurlögum við brotum gegn reglum um hagsmunaskráningu. Til að uppfylla ákvæði Sáttmálans þurfa reglur um hagsmunaskráningu að ná til opinberra embættismanna sem og kjörinna fulltrúa.

Afar mikilvægt er að á Íslandi verði tekin umræða um markmið með reglum um fjárhagslega skráningu hagsmuna. Slík umræða hefur verið takmörkuð og helst komið upp í tengslum við hneykslismál, nú síðast þegar hin svokölluðu Panama-skjöl voru birt í fjölmiðlum. Verði niðurstaðan sú að hagsmunaskráning skuli jafnframt hafa það markmið að vinna gegn og uppræta spillingu er ljóst að gera þarf umtalsverðar breytingar á reglum um alþingismenn og setja sjálfstæðar reglur um handhafa framkvæmdar- og dómsvalds.

Eftir því sem næst verður komist hafa þrjú sveitarfélög á Íslandi sett reglur um skráningu fjárhagslegra hagsmuna sveitarstjórnarmanna. Eru reglur þessara sveitarfélaga byggðar á reglum um alþingismenn og eru því sömu annmörkum háðar. Þá er ekkert tillit tekið til þess að um störf sveitarstjórnarmanna gilda meginreglur stjórnsýsluréttar enda sveitarstjórnarmenn handhafar framkvæmdarvalds ólíkt alþingismönnum.

## **6.1 HUGMYNDIR UM BREYTINGAR Á REGLUM UM SKRÁNINGU FJÁRHAGSLEGRA HAGSMUNA ALÞINGISMANNA**

Mikilvægt er að fram fari opinber umræða um tilgang og markmið með reglunum. Almennur, fulltrúar hagsmunasamtaka og fjölmiðlar ættu að eiga aðild að slíkri umræðu enda líklegra að víðtæk sátt náist um hagsmunaskráningu þingmanna ef slík þátttaka um gerð þeirra er almenn. Eðlilegt væri að ákvæði reglnanna verði að mestu færð í lög, annað hvort sérlög eða í þingskaparlög. Lagasetning ein og sér tryggir opinbera umræðu og í meðförum þingnefnda væri hægt að kalla eftir umsögnum og álitum og þar með er þeim markmiðum sem að framan greinir náð.



Til að reglurnar standist kröfur alþjóðastofnana um regluverk hagsmunaskráningar og í samræmi við tilmæli Greco eru eftirfarandi lágmarksbreytingar sem gera þarf á gildandi reglum:

Taka þarf fram í 1. gr. um tilgang reglnanna að þeim sé ætla að vinna gegn og uppræta spillingu.

Í aðra grein þarf að koma ákvæði um að ákvæði 4. gr. nái einnig til maka og barna, sem alþingismenn hafa á forræði sínu. Álitafni er hvort þær upplýsingar séu gerðar opinberar.

Verulegar breytingar þarf að gera á 3. gr. Þar þarf að tiltaka hvaða stofnun haldi utan um skráningarnar. Þá þarf að tiltaka hvaða stofnun fari yfir innihald skráninga og heimildir hennar til að sannreyna innihald. Lagabreytinga er þörf til að viðkomandi stofnun hafi til að mynda aðgang að gögnum skattayfirvalda. Þegar markmið varðar varnir gegn spillingu er mikilvægt að fylgst sé með eignamyndun.

Í 4. gr. væri rétt að draga úr því matskennda orðalagi að upplýsingar skuli veita um fjárframlög eða gjafir sem tilkomnar eru *vegna setu á Alþingi*. Ólíklegt má telja að tekið sé við slíku og auðvelt fyrir þingmann ef um gjafir eða fjárhagslegan stuðning er að ræða, að túlka það þannig að ekki hafi til slíks komið vegna setu á þingi. Hið fornkveðna um að enginn sé dómari í eigin sök á hér vel við og réttara að gefa allt slíkt upp en eftirláta eftirlitsaðila matið og þá með skýringum þingmannsins. Eðli máls ætti að fella út ákvæði um að gefa skuli upp eignarhluti í sjálfseignarstofnunum.

Ákvæði 7. gr. tækju breytingum í samræmi við ákvæði um hvaða stofnun hefði umsjón með skráningu upplýsinga og hvaða stofnun hefði eftirlit með innihaldi þeirra. Eins og fram kemur í ritgerðinni getur þetta verið ein og sama stofnunin.

Í 8. gr. reglnanna um eftirfylgni kemur fram að þingmenn beri einir ábyrgð á skráningu hagsmuna. Hér þyrftu að koma inn sterkari ákvæði, sem vafalaust þyrftu lagastoð, en mikilvægt er að upplýsingar frá þingmönnum séu sannreyndar og staðfestar af þriðja aðila. Upplýsingar þyrfti að samkeyra með skattaskrár hið minnsta.

Ákvæði um viðurlög er ekki að finna í reglunum og verða ekki sett nema með stoð í lögum. Viðurlög gagnvart kjörnum fullrúum geta falist í opinberum ávítum og allt að fésektum eða fangelsisvist.

## **6.2 HUGMYNDIR UM REGLUR UM SKRÁNINGU FJÁRHAGSLEGRA HAGSMUNA SVEITARSTJÓRNARMANNA**

Reglur sem næðu til sveitarstjórnarmanna gætu að mestu átt við um opinbera embættismenn ríkisins og æðstu stjórnendur sveitarfélaga. Um þessa aðila gilda meginreglur stjórnsýsluréttar þar á meðal hæfisreglur. Við mótun reglna ætti því að taka mið af hæfisreglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarlaga.

Eins og fram kemur í ritgerðinni eru hæfisreglur stjórnsýsluréttarins flóknar og viðamiklar. Þær eru bæði fastmótaðar og matskenndar. Þegar hinum fastmótuðu reglum sleppir, sem snúa meðal annars að tengslum starfsmanns við aðila þess máls sem til meðferðar er, taka hinar matskenndu reglur við.

Skráning á hagsmunatengslum þeirra sem fara með framkvæmdarvald og undir hæfisreglur heyra hafa því takmarkaðan tilgang. Slík skráning hefur lítið að segja þar sem hagsmunatengsl geta valdið vanhæfi starfsmanns í einu máli en ekki í öðru. Alltaf kemur til mats á eðli hagsmuna þar sem 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga veitir undantekningu frá meginreglum um vanhæfi, þar sem ekki er um vanhæfi að ræða þótt hagsmunatengsl séu til staðar, séu hagsmunir smávægilegir eða þáttur starfsmannsins svo lítilfjörlegur að ekki sé talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun.

Hæfisreglur stjórnsýsluréttarins tryggja að sá sem er vanhæfur taki ekki þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls samanber ákvæði 4. gr. stjórnsýslulaga. Markmiðið með þeim er meðal annars að starfsfólk (þeir sem taka stjórnvaldsákvörðun) sé ekki tengt málsaðilum eða málum með þeim hætti að það geti ekki leyst úr þeim með málefnalegum hætti. Hér kristallast meginmarkmið stjórnsýslulaganna; að tryggja málefnalega málsmeðferð. Engin skrá yfir tengsl við fjölskyldumeðlimi, aðra einstaklinga, félagssamþök eða fyrirtæki leysir af hólmi það verklag sem hæfisreglur stjórnsýsluréttarins krefjast við mat á hæfi. Raunar mætti halda því fram að slík skrá gæti leitt til værukærðar væri hún til dæmis lögð til grundvallar sem einhvers konar gátlisti við mat á hæfi, þar sem ávallt þarf að líta með sjálfstæðum hætti í hverju máli fyrir sig á eðli hagsmuna og vægi þeirra og skoða tengsl starfsmannsins við hagsmunina.

Reglur um hagsmunaskráningu starfsmanna á Íslandi<sup>206</sup> ættu því fremur að snúa að eftirliti með fjárhag þeirra en hagsmunatengslum. Nær væri því að kalla slíka skráningu fjárhagsskráningu og fellur það nær enska heitinu *Asset declaration* sem oftast er notað um slíkt.

Með hliðsjón af alþjóðlegri þróun í gerð og framkvæmd fjárhagsskráningar opinberra embættismanna væru eftirfarandi atriði grunnur að regluverki, sem byggðu á lagafyrirmælum, um fjárhagsskráningu opinberra embættismanna, þar á meðal sveitarstjórnarmanna:

**Markmið og tilgangur.** Ljóst þarf að vera hvert markmið og tilgangur fjárhagsskráningar er. Í ljósi gildissviðs hæfisreglna, þar sem lögfestar hæfisreglur koma í veg fyrir hagsmunaárekstra við töku stjórnvaldsákvarðana og um meðferð allra mála hjá sveitarstjórn, hefur gegnsæisþátturinn minna vægi hér á landi. Því ætti megin markmið með fjárhagsskráningu að vera að vinna gegn og uppræta spillingu.

**Hverjir eiga að skrá upplýsingar.** Hvað sveitarfélög varðar væru það hið minnsta kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn. Þá kæmi til álita að fulltrúar skili upplýsingum vegna maka og barna. Til skoðunar kæmi hvort allir kjörnir fulltrúar í nefndum og ráðum eða fulltrúar í ákveðnum nefndum féllu undir regluverkið. Til greina kæmi að fulltrúar, sem koma að ákvörðunum sem hafa fjárhagslega þýðingu í för með sér svo sem í skipulagsmálum, féllu undir regluverkið á meðan fulltrúar í hinum „mýkri“ málaflokkum líkt og fræðslumálum væru undanskildir. Hér kemur til áhættumat starfa. Regluverkið ætti jafnframt að ná til æðstu stjórnenda sveitarfélaga og síðan stakra starfsmanna vegna eðlis starfa þeirra. Hér kæmu til starfsmenn sem sinntu opinberum innkaupum, eftirliti með framkvæmdum, byggingareftirliti, skipulagsmálum, innheimtu og uppgjörum, fjármálastjórn og úthlutun ýmissa gæða til að mynda í velferðarþjónustu. Í einhverjum tilfellum ætti skráning jafnframt við um maka og börn.

Hjá ríki ættu reglurnar við um æðstu embættismenn og stjórnendur stofnana, dómara og saksóknara. Þá kæmi til áhættumat starfa en með sama hætti og hjá sveitarfélögum ætti regluverkið að ná til starfsmanna hjá Framkvæmdasýslu ríkisins, Ríkiskaupum, Ríkisendurskoðun, Ríkisskattstjóra, Skattranssóknarstjóra, einkavæðingarnefnda og starfsfólks þeirra, úrskurðarnefnda og starfsfólks þeirra og fleiri. Varahugavert er að líta svo á að flokkunin sé einföld og horfa til dæmis aðeins til ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana og láta þar við sitja. Einstakir starfsmenn sinna mun

---

<sup>206</sup> Hér er átt við þá sem taka stjórnvaldsákvarðanir en hvað varðar sveitarstjórnarlög eiga hæfisreglur við um meðferð allra mála.

áhættumeiri störfum þegar kemur að hugsanlegri spillingu en einstaka starfsmenn ráðuneyta eða forstöðumenn ríkisstofnana.

**Með hvaða hætti upplýsingar eru skráðar.** Taka þarf afstöðu til tíðni skráninga. Algengast er að upplýsingar skuli skráðar innan tiltekins tíma frá upphafi starfs, árlega eftir það og að lokum að tilteknum tíma frá starfslokum. Þá er algengt að gerð sé krafa um að upplýsingar séu uppfærðar þegar verulegar breytingar verða á innihaldi upplýsinga.

**Birting upplýsinga.** Taka þarf afstöðu til þess hvort allar upplýsingar séu birtar opinberlega. Í mörgum tilvikum er um að ræða eftirlit sem kallar á upplýsingar sem almenningi koma ekki við. Mikilvægara er að almenningur sé upplýstur um að upplýsingar séu yfirfarnar og staðfestar. Einnig kann að vera rétt að birta upplýsingar um inngríp eftirlitsaðila svo sem ef viðurlögum er beitt.

**Hver tekur við skráningu og yfirfer þær.** Regluverk fjárhagsskráninga getur verið umfangsmikið með tilheyrandi kostnaði. Ef yfirfara á allar skráningar árlega og þær taka til nokkur hundruð starfsmanna kallar það á töluverðan kostnað. Þennan kostnað þarf að meta samhliða væntum ávinningi af því kerfi sem sett verður upp. Hægt væri að fela til dæmis skattayfirvöldum eða Ríkisendurskoðun þetta hlutverk en einnig að setja á laggirnar nýja sjálfstæða stofnun sem hefði þetta hlutverk.

**Eftirlit og viðurlög.** Við yfirferð fjárhagsskráninga kemur umfang, það er sá fjöldi sem regluverkið nær til, til með að skipta máli. Hægt er að taka skráningar út með slembiúrtaki, skoða áhættumestu störf eða fara yfir allar skráningar árlega. Fyrir hendi þurfa að vera heimildir til að samkeyra upplýsingar í fjárhagsskrám við gagnagrunna sem ríkið hefur yfir að ráða, svo sem upplýsingar í skattaskýrslum, bifreiðaskrá, fasteignaskrá o.s.frv.

Viðurlög þurfa að vera fyrir hendi við brotum á reglum um fjárhagsskráningu. Þau þurfa að ná til þess ef gögnum er ekki skilað og einnig til þess ef rangar upplýsingar eru skráðar. Sveigjanleiki gæti verið í viðurlögum. Þau geta falist í sektum, áminningum, brottrekstri eða fangelsi. Hvað kjörna fulltrúa varðar er refsing falin í opinberun á brotum en einnig mætti beita fésektum.

Þegar markmið fjárhagsskráninga er að uppræta spillingu er einna mikilvægast að fylgjast með eignamyndun. Þegar hún er úr takti við tekjur kann að þurfa að kalla eftir

nánari skýringum. Regluverkið þarf að gera ráð fyrir að eftirlitsstofnun hafi slíkar heimildir.

Að öllu framansögðu er ljóst að núverandi fyrirkomulag hagsmunaskráningar á Íslandi stenst á engan hátt kröfur alþjóðastofnana og að Ísland hefur ekki unnið að því að innleiða Sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillinu. Ísland hefur ekki orðið við tilmælum Greco, samtökum ríkja vinna gegn spillingu, um breytingar á því fyrirkomulagi sem hér er. Hæfisreglur stjórnsýsluréttarins gegna veigamiklu hlutverki í þessu sambandi því þær tryggja málefnalega meðferð mála innan stjórnsýslunnar og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Þar sem þær gilda ekki um störf alþingismanna er eðlilegt að þeir upplýsi um hagsmunatengsl. Markmið hagsmunaskráningar um að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra hvað handhafa framkvæmdarvalds varðar hefur hins vegar verið náð með hæfisreglum stjórnsýsluréttar. Megin áhersla Íslands í regluverki um hagsmunaskráningu, eða fjárhagsskráningu sem lýsir þá fyrirkomulaginu betur, á að vera að byggja upp regluverk til að uppræta spillingu.

## 7 HEIMILDASKRÁ

„Alþingismenn skrái fjárhagslega hagsmuni sína og birti þá opinberlega“ (*Viðskiptablaðið*)  
<<http://www.vb.is/frettir/alingismenn-skrai-fjarhagslega-hagsmuni-sina-og-bi/7439/>> skoðað  
17. febrúar 2019

Anti-Corruption Helpdesk, „Income and asset disclosure. Topic guide“ (Transparency  
International 20. apríl 2012)  
<[https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic\\_Guide\\_Income\\_and  
\\_Asset\\_Disclosure.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Income_and_Asset_Disclosure.pdf)> skoðað 28. mars 2019

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur - Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (Bókaútgáfan  
CODEX 2015)

Björn Þ. Guðmundsson, „Hvað er stjórnsýsla skv. stjórnsýslurétti?“ (1985) 35 (3) Tímarit  
lögfræðinga 190

——, *Lögbókin þín* ([2. útgáfa, endurskoðuð] / endurskoðun 1. útg. Björn Þ. Guðmundsson  
og Stefán Már Stefánsson., Örn og Örlygur 1989)

„Code of Conduct for the Members of the European Commission“ (*European Commission*)  
<[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-  
principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/rules-commissioners-  
regarding-ethics-and-integrity\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/rules-commissioners-regarding-ethics-and-integrity_en)> skoðað 26. apríl 2019

„Commission Decision of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the  
European Commission“ (*EUR-Lex*) <[https://eur-lex.europa.eu/legal-  
content/EN/TXT/?qid=1555073876165&uri=CELEX:32018D0221\(02\)#d1e270-7-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555073876165&uri=CELEX:32018D0221(02)#d1e270-7-1)> skoðað  
26. apríl 2019

„Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption“  
(*United Nations Office on Drugs and Crime*, 2019)  
<<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>>  
skoðað 29. mars 2019

„Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union“ (*EUR-Lex*)  
<[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2016/art\\_247/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_247/oj)> skoðað 26. apríl 2019

„Financial Disclosure“ (*World Bank*, 30. mars 2015)  
<<http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/financial-disclosure>> skoðað 28. mars 2019

„Fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. 838. fundur 29. apríl 2016.“ (*Samband íslenskra sveitarfélaga*) <<https://www.samband.is/um-okkur/fundargerdir-stjornar/DisplayMeeting.aspx?id=1604003F>> skoðað 19. apríl 2019

„Fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. 841. fundur 24. júní 2016.“ (*Samband íslenskra sveitarfélaga*) <<https://www.samband.is/um-okkur/fundargerdir-stjornar/DisplayMeeting.aspx?id=1606004F>> skoðað 5. apríl 2019

„Fundur forsætisnefndar Reykjavíkurborgar nr. 87, 23. október 2009“ (*Reykjavíkurborg*, 8. mars 2017) <<https://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-87-13>> skoðað 8. maí 2019

„Fundur Ríkisstjórnarinnar 8. Maí 2018“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is:443/rikisstjorn/rikisstjornarfundir/rikisstjornarfundur/2018/05/08/Fundur-rikisstjornarinnar-8.-mai-2018/>> skoðað 7. maí 2019

„G20 High Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials“ (2012) <[https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20High%20Level%20Principles%20on%20Asset%20Disclosure%20by%20Public%20Officials.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20High%20Level%20Principles%20on%20Asset%20Disclosure%20by%20Public%20Officials.pdf?__blob=publicationFile&v=1)> skoðað 27. mars 2019

Greco, „About GRECO Mutual Evaluations“ (*Group of States against Corruption*) <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/about>> skoðað 25. apríl 2019

Greco evaluation team, „First Evaluation round“ (Greco 14. september 2001) <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c66ae>> skoðað 29. mars 2019

——, „Second Evaluation round“ (Greco 7. febrúar 2004) <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c670f>> skoðað 29. mars 2019

——, „Third Evaluation round (Theme I)“ (Greco 4. apríl 2008) <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6776>> skoðað 29. mars 2019

——, „Fourth Evaluation round“ (Greco 28. mars 2013)  
<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c5>> skoðað 16. febrúar 2019

——, „Third Evaluation round (Theme II)“ (Greco 4. apríl 2018)  
<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6778>> skoðað 16. febrúar 2019

——, „Fifth Evaluation round“ (Greco 4. desember 2018) <<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807b8218>> skoðað 16. febrúar 2019

Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (2. útgáfa, Háskólaútgáfan 1999)

„Hagsmunaskráning“ (*Alþingi*) <<https://www.althingi.is/thingmenn/starfskjoer-althingismanna/reglur-um-hagsmunaskraningu/>> skoðað 5. apríl 2019

Jóhann Tómas Sigurðsson, „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ (2000) 53 (2) Úlfjótur 145

Karl Björnsson, „Minnisblað til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um samræmdar reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum.“

<<http://gagnagatt.samband.is/MeetingSearch/displaydocument.aspx?itemid=20636020253268270328&meetingid=1606004F%20%20%20%20%20%20%20&filename=Word%20minnisbla%C3%B0%20til%20stj%C3%B3rnar&cc=Document>> skoðað 19. apríl 2019

„Model Law on the Declaration of interests, income, assets and liabilities of persons performing public functions“

<[http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model\\_law\\_declaration.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/model_law_declaration.pdf)> skoðað 27. mars 2019

OAS, „Anticorruption Portal of the Americas“ (*The Organization of American States*, 1. ágúst 2009) <<http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/leyes.html>> skoðað 27. mars 2019

OECD, „Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption“ (OECD 2011) Text <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>> skoðað 27. mars 2019

Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption, „The United States of America executive branch financial disclosure system“

<<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/V1255546e.pdf>> skoðað 28. mars 2019



——, „Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption)“ (Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption 21. júní 2018)

<[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202_E.pdf)> skoðað 29. mars 2019

„Our Organisation - overview“ (*Transperancy International*)

<<https://www.transparency.org/howeare/organisation>> skoðað 29. mars 2019

Ólafur Jóhannesson, *Stjórnarfarsréttur: almennur hluti* (Hlaðbúð 1955)

——, „Réttindi og skyldur alþingismanna“ (1957) 10 (3) *Úlfjótur* 3

——, *Stjórnskipun Íslands* (Hlaðbúð 1960)

——, *Stjórnskipun Íslands* (2. útgáfa / Gunnar G. Schram annaðist útgáfuna., Iðunn 1978)

——, *Lög og réttur: þættir um íslenska réttarskipan* (4. útgáfa / endurskoðun einstakra þátta hafa annast Arnlfjótur Björnsson [og fleiri]., Bókmenntafélagið 1985)

Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin: skýringarrit* (Forsætisráðuneytið 1994)

——, „Álitsgerð um sérstakt hæfi þingmanna“ (Páll Hreinsson 2004)

——, *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* (Bókaútgáfan CODEX 2005)

——, *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð* (Bókaútgáfan CODEX 2013)

Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.),

*Lögfræðiorðabók með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX: Lagastofnun Háskóla Íslands 2008)

„Public Papers Harry S. Truman 1945-1953“ (*Harry S. Truman Presidential Library & Museum*) <<https://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=453&st=&st1=>> skoðað 27. mars 2019

Rannsóknarnefnd Alþingis, „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir“ (Bindi 2, Rannsóknarnefnd Alþingis 2010)

„Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings“ (*Alþingi*, 2019) <<https://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsaetisnefnd-/thingmenn-og-thingflokkar/hagsmunaskraning/>> skoðað 16. febrúar 2019

Rossi I o.fl., „Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons“ (The World Bank 1. janúar 2012)

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/155361468147553496/Using-asset-disclosure-for-identifying-politically-exposed-persons>> skoðað 28. mars 2019

„Samningur Sþ gegn spillingu“ (*Stjórnarráð Íslands*)

<<https://www.stjornarradid.is:443/verkefni/almannaoryggi/adgerdir-gegn-brotastarfsemi/adgerdir-gegn-spillingu-og-mutubrotum/samningur-sth-gegn-spillingu/>> skoðað 8. maí 2019

Sesselja Árnadóttir, *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum* (Samband íslenskra sveitarfélaga 2007)

„Siðareglur fyrir alþingismenn“ (*Alþingi*)

<<https://www.althingi.is/thingmenn/hagsmunaskraning/sidareglur/>> skoðað 10. maí 2019

„Siðareglur Ráðherra“ (*Stjórnarráð Íslands*, 2017)

<<https://www.stjornarradid.is:443/riksstjorn/sidareglur-radherra/>> skoðað 7. maí 2019

„The creation of the High Authority“ (*High Authority for Transparency in Public Life*, 2016)

<<https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#the-creation-of-the-high-authority>> skoðað 25. apríl 2019

Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur* (Bókaútgáfan CODEX 2014)

„United Nations Convention against Corruption“

<[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)>

„United Nations Convention against Corruption“——

<<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>> skoðað 27. mars 2019

Valletta K og Ransedokken M, „Fourth Evaluation Round (Second Compliance Report)“

(Greco 13. desember 2017) <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680770758>>

Valletta K og Roaldsoy A, „Fourth Evaluation round (Interim Compliance report)“ (Greco 23. mars 2016)

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c67c9>> skoðað 16. febrúar 2019

„Velkommen - Styrevertregisteret“ (*Styrevertregisteret*)

<<http://www.styrevertregisteret.no/velkommen>> skoðað 25. apríl 2019

Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, „Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008“ (Viðauki 1 birtur með skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 8, Rannsóknarnefnd Alþingis 2010) <<https://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-8/>> skoðað 7. maí 2019

Þórður Sveinsson, „Sjálfstæði sveitarstjórnarmanna í starfi“ [2001] (1. tbl.) Úlfljótur

„Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur til höfundar nr. 1“ (27. júní 2017)

„Alþingi, tölvupóstur til höfundar“ (5. mars 2019)

„KPMG, tölvupóstur til höfundar“ (23. apríl 2019)

„Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur til höfundar nr. 2“ (23. apríl 2019)