

Leiðbeiningar um málsmeðferð við úthlutun styrkja úr opinberum sjóðum

Leiðbeiningar þessar byggja á álitum umboðsmanns Alþingis nr. 3929/2003 og 4316/2005, og bréfi umboðsmanns nr. 4969/2007.

Ákvarðanir stjórnna, ráða og nefnda (hér eftir talað um nefnd) um úthlutun styrkja úr opinberum sjóðum eru stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. [stjórnsýslulaga nr. 37/1993](#), en með því er átt við ákvarðanir sem stjórnvöld eða stjórnsýslunefndir taka um rétt eða skyldu manna. Miklu skiptir að fylgt sé málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga við meðferð umsókna um slíka styrki, svo sem um leiðbeiningar til umsækjenda eftir því sem þörf er á, eðlilegan málshraða og að ákvörðun um úthlutun byggist á málefnalegum og vel upplýstum forsendum sem séu í samræmi við lög.

1. Auglýsingar um styrki

Í auglýsingu um úthlutun styrkja er nauðsynlegt að tilgreina með fullnægjandi hætti þau meginsjónarmið sem nefnd hyggst byggja á við val á umsóknum þannig að þeir sem hafa hug á því að sækja um geti gert sér grein fyrir þeim kröfum sem gerðar eru og hagað umsóknum sínum í samræmi við það.

2. Upplýsingaskylda sem hvílir á nefndum

Nefndum sem úthluta styrkjum úr opinberum sjóðum ber að haga starfsemi sinni á þann veg að þær geti veitt upplýsingar um meðferð einstakra mála, þrátt fyrir ákvæði 3. tl. 21. gr. stjórnsýslulaga sem felur í sér undanþágu frá rökstuðningi ef um er að ræða styrki á sviði lista, menningar eða vísinda. Sé eftir því leitað af hálfu eftirlitsaðila eins og umboðsmanns Alþingis, þarf hlutaðeigandi nefnd að geta gert grein fyrir því hvað hafi einkum ráðið niðurstöðu hennar um hverja umsókn. Það þarf því að vera hægt að veita upplýsingar um mat á umsóknum og grundvöll niðurstöðu nefndarinnar svo eftirlitsaðila sé fært að meta hvort afgreiðsla umsókna hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort gætt hafi verið jafnræðis við mat umsókna og ákvörðun um úthlutun.

3. Hæfisreglur stjórnsýslulaga

3.1 Gæta þarf að hæfisreglum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem fjallar um sérstakt hæfi, við störf í nefndum þeirra opinberu sjóða sem fara með úthlutunarvald á fjármunum, sem og störf þeirra. Með vanhæfi er átt við að nefndarmaður hafi slík tengsl við mál eða umsókn aðila, sem er til meðferðar, að þau geti verið til þess fallin að hafa áhrif á meðferð máls og málsúrslit. Í 3. gr. stjórnsýslulaga kemur meðal annars fram að nefndarmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirsvarsmaður eða umboðsmaður aðila eða ef hann hefur nán fjölskyldutengsl við aðila (sjá nánari skilgreiningu á því í 3. gr. laganna).

3.2 Vanhæfi kann að vera augljóst í sumum tilvikum en einnig kann að reynast nauðsynlegt að leggja sérstakt mat á hugsanlegar vanhæfisástæður á grundvelli matskenndu hæfisreglunnar í 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, en þar kemur fram að nefndarmaður sé einnig vanhæfur til meðferðar máls ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Hér skal þó tekið fram að ekki er um vanhæfi að ræða ef hagsmunirnir sem málið snýst um teljast það smávægilegir að ekki er hætt á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun í málinu. Þá er nauðsynlegt að vinnulag nefnda sé með þeim hætti að hægt sé að staðreyna að farið hafi verið að ákvæðum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, t.d. með því að skrá fundargerðir á fundum stjórnar.

3.3 Eins og fyrr segir er nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann er umsækjandi eða fyrirsvarsmaður félags eða félagasamtaka eða hann hefur nán fjölskyldutengsl við þann sem sækir um styrk úr slíkum sjóðum. Í slíkum tilvikum telst hann vanhæfur til þess að taka þátt í undirbúningi og meðferð umræddrar úthlutunar í heild sinni, sbr. 1. mgr. 4. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en þar er kveðið á um að sá sem vanhæfur sé til meðferðar máls megi ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Honum sé þó heimilt að gera þær ráðstafanir sem eru nauðsynlegar til að halda

máli í réttu horfi á meðan staðgengill er ekki til staðar. Ákvörðun um að nefndarmaður víki sætis vegna vanhæfis skal bókuð í fundargerð.

3.4 Nefndarmaður, sem veit um ástæður er kunna að valda vanhæfi hans skal, án tafar vekja athygli formanns nefndar á þeim. Nefndin ákveður síðan hvort nefndarmanni beri að víkja sæti, eins og fram kemur í 5. gr. stjórnsýslulaga.

4. Um fundarboðun og málsmeðferð í nefndum

Nefndum opinberra sjóða, sem falið er að úthluta fjármunum úr þeim og þar með falið vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna, er skylt að haga málsmeðferð sinni þannig að hún samrýmist 33. og 34. gr. stjórnsýslulaga, þar sem fram kemur hvernig staðið skuli að fundarboðun og málsmeðferð. Þannig er nefnd ályktunarhæf þegar meirihluti hennar situr fund og ræður afl atkvæða niðurstöðu mála, nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum.

Sömu kröfur gilda þegar teknar eru ákvarðanir um það að umsóknir um styrki skuli ekki allar sæta sömu meðferð við úrlausn máls, svo sem að sumar skuli fara til umsagnar og aðrar ekki, enda kann slík ákvörðun að hafa áhrif á möguleika þess, sem staðið hefur að slíkri umsókn, til að hljóta jákvæða afgreiðslu.

Fyrirmæli stjórnsýslulaga um hvernig haga eigi töku ákvarðana í stjórnsýslunefndum hafa það að markmiði að tryggja að fyrir liggi afstaða stjórnarmanna/nefndarmanna eftir að þeir hafa átt kost á að kynna sér fyrirbyggjandi gögn málsins og skiptast á skoðunum við aðra nefndarmenn um einstök mál. Þá miða þessar reglur að því að tryggja sönnun um hverjir úr hópi nefndarmanna tóku þátt í afgreiðslu málsins og hver niðurstaða hennar varð þannig að ljóst sé að fullnægt sé skilyrðum 1. og 2. mgr. 34. gr. stjórnsýslulaga um ályktunarhæfi og afl atkvæða.

Halda skal fundargerð þar sem m.a. kemur fram fundarstaður, fundartími, hverjir sátu fundinn og hvaða ákvarðanir voru teknar.

5. Um verklagsreglur

Ákveði stjórnir/nefndir að setja sér verklagsreglur um veitingu opinberra styrkja, skulu slíkar reglur vera í samræmi við þá lagaheimild sem styrkveiting er studd við. Eins mega slíkar verklagsreglur ekki vera svo fortaklausar að þær afnemi eða takmarki óhóflega sjálfstætt mat stjórna á efni umsókna um styrki, t.d. að einungis megi taka til greina umsókn ef hún verður styrkt að fullu en að öðrum kosti verði umsókninni hafnað. Slíkt myndi leiða til þess að umsóknir um hærrí fjárhæðir eru fyrirfram útilokaðar og þyrfti því lagaheimild til að byggja á svo fortaklausri reglu. Á hinn bóginn er eðlilegt að umsækjandi um styrk geti sýnt fram á að verkefni sé fjármagnað að fullu, t.d. með framlagi annarra en úthlutun viðkomandi sjóðs, svo tryggt sé að verkefninu verði lokið. Hér þarf því að leggja mat á þessa þætti eftir því sem við á hverju sinni. Slíkar reglur skal birta þannig að umsækjendur geti kynnt sér þær fyrirfram, t.d. í auglýsingu um styrki eða á heimasíðu.

6. Könnun á umsóknargögnum og upplýsingaöflun

Sú skylda hvílir á stjórnnum og nefndum opinberra sjóða sem falið er að úthluta fjármunum að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, eins og gerð er krafa um samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, þ.m.t. að gæta þess að þær forsendur, sem lagðar eru til grundvallar við úthlutun, séu málefnalegar, í samræmi við lög og nægilega upplýstar í hverju tilviki fyrir sig. Þá þarf að gæta þess að samræmi sé við öflun upplýsinga. Gæta þarf þess að öllum formaskilyrðum umsókna sé fylgt.

7. Öflun utanaðkomandi umsagna

Ákveði stjórn/nefnd að leita utanaðkomandi umsagna leysir það hana ekki undan því að taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort þau sjónarmið og atriði, sem fram koma í slíkum umsögnum, séu málefnaleg og í samræmi við lög. Sé hin endanlega ákvörðun um að veita styrk á hendi stjórnar ber hún ábyrgð á að ákvörðunin sé í samræmi við lög. Rétt er að stjórnir/nefndir láti umsagnaraðilum í té skýrar ábendingar um það hvað þeim er ætlað að leggja mat á. Þá skal tiltekið fyrir hvaða tíma óskað

er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, sem fjallar um málshraða.

Einnig þarf að huga að því að gefa einstökum umsækjendum, sem kunna að fá neikvæða umfjöllun í slíkum umsögnum, kost á að koma að sjónarmiðum sínum ef á annað borð kemur til greina af hálfu stjórnar/ nefndar að byggja á slíkum umsögnum við endanlega úthlutun. Umsagnir geta haft verulega þýðingu við úthlutun einstakra styrkja. Ber stjórn/ nefnd því að gefa umsækjanda kost á að tjá sig um umsögn samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga, sem fjallar um andmælarétt, a.m.k. að því marki sem umsögn hefur að geyma neikvæða umfjöllun og ályktanir um umsókn aðilans, áður en tekin er ákvörðun um veitingu styrkja úr viðkomandi sjóði.

Í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, september 2010