

Gunnar Helgi Kristinsson

Lýðræðismál sveitarfélaga

Minnisblað 27. maí 2009.

Í Evrópuríkjum hefur undanfarin ár verið allmikið um tilraunir til að auka stjórnmalapátttöku með því að skapa ný tækifæri fyrir almenning til áhrifa á sveitarstjórnarstiginu. Bakgrunnur þessara tilrauna er að stjórnmalapátttaka hefur víða farið minnkandi, ekki síst kjörsókn. Á Íslandi er kjörsókn enn tiltölulega mikil, bæði í Alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum, en merki um minnkandi kjörsókn má samt glöggt sjá í sveitarstjórnarkosningunum 2006 og Alþingiskosningunum 2007. Í Alþingiskosningunum 2009 jókst kjörsókn lítillega en miðað við aðstæður samt ekki jafn mikið og e.t.v. hefði mátt búast við.

Röksemdir fyrir því að auka þátttökutækifæri á Íslandi árið 2009 eru að hluta annars konar en þær sem finna má í nágrannaríkjum okkar. Í bankahruninu 2008 varð fulltrúalýðræði á Íslandi fyrir áfalli. Fulltrúalýðræði byggir á þeirri hugsun að samfélögum sé betur stjórnað af fulltrúum fólksins, sem hafi aðstöðu og hæfileika til að setja sig inn í mál, heldur en öllum almenningi, sem ekki hafi tíma, áhuga eða jafnvel getu til að taka ákvarðanir sem þjóni hagsmunum hans vel.

Hugtakið „lýðræðislegt lögmæti“ vísar til þess í hvaða mæli kjósendur treysta fulltrúum sínum til að gæta hagsmuna sinna. Traust kjósenda á pólitískum stofnunum samfélagsins er samkvæmt könnunum í söguleg lágmarki í kjölfar bankahrunsins (Þjóðarpúls Gallup. Mars 2009). Til að efla lýðræðislegt lögmæti stjórnmalakerfisins þarf að styrkja böndin sem tengja fulltrúakerfið við kjósendur. Sveitarstjórnarstigið er að mörgu leyti kjörinn vettvangur til að styrkja þessi bönd. Nálægð við kjósendur í litlum einingum stuðlar að þátttöku og glæðir áhuga almennings á málefnum samfélagsins.

Í byrjun febrúar 2009 tók við ný ríkisstjórn á Íslandi, í kjölfar „búsáhaldaþyngingarinnar“, sem hafði það að markmiði að breyta því valdakerfi sem áður hafði ríkt. Hluti af stefnu ríkisstjórnarinnar snertir sveitarstjórnarstigið. Í verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar má meðal annars finna eftirfarandi punkta:

- „Lagt fram frumvarp um persónukjör og haft samráð við sveitarfélög um útfærslu þess í tengslum við komandi sveitarstjórnarkosningar. ...
- Sett verði almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. ...
- Sveitarfélög verði eflað með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga á sviði málefna fatlaðra, aldraðra og heilbrigðisþjónustu. Samskiptareglur ríkis og sveitarfélaga verði bundnar í lög til að stuðla að öguðum og formföstum samskiptum. Efnahagssamráð ríkis og sveitarfélaga verði eflað. Sett verði á stofn tekjustofnanefnd sem hafi það hlutverk að vinna tillögu um breikkun og styrkingu tekjustofna sveitarfélaga. Unnar verði tillögur að eflingu lýðræðis á sveitarstjórnarstigi í samvinnu við sveitarfélög og samráði við íbúa um land allt. Auk þess verði sett ákvæði um gerð siðareglna á sveitarstjórnarstigi.“

Verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar hefur að sumu leyti svipaðar áherslur og umbætur í lýðræðismálum sveitarfélaga í nágrannalöndum okkar á undanförunum árum en að sumu leyti eru þær aðrar. Henry Bäck lýsir breytingunum svo:

„Í mörgum löndum hafa þessar breytingar varðað hlutverk pólitískrar forystu. Að styrkja hið pólitíska framkvæmdarvald hefur verið aðalsmerki stofnanaumbóta í mörgum löndum. Beinar almennar kosningar borgarstjóra hafa verið innleiddar í kerfum sem áður notuðust við val borgarstjóra í sveitarstjórn. Þetta hefur verið gert á Ítalíu, Póllandi og í bandormi umbóta í Þýskalandi. Bein kosning borgarstjóra er einn af valkostunum sem breskum sveitarstjórnnum er boðið upp á við endurskipulagningu á stjórnskipan sveitarstjórnarmála þar í landi. En það má einnig finna dæmi um umbætur sem miða að því að auka áhrif borgaranna með því að nota almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum og borgarafrumkvæði svo sem í Þýskalandi, styrkingu borgaranna í hlutverki neytenda staðbundinnar þjónustu, svo sem í Danmörku eða með því að nota ... samráðsferli eins og í Bretlandi. Samnefnari margra þessara umbóta sem snerta bæði framkvæmdarvaldið og áhrif borgaranna er tilhneiging til að ganga framhjá stjórnsmálaflokkunum, og þar með fara gegn tilhneigingu til aukinnar flokkshyggju í mörgum kerfum.“ (Bäck, 2006, 9)

Lítil umræða hefur verið á Íslandi um eflingu framkvæmdarvalds sveitarfélaga og ef til vill má segja að sá lögmætisvandi sem við er að etja snerti frekar tengslin við kjósendur heldur en framkvæmdarvaldið. Í öllu falli er rétt að gjalda varhug við því að flytja einfaldlega inn hugmyndir frá öðrum löndum. Hlutverk og vandamál sveitarfélaga eru mjög mismunandi frá einu ríki til annars og áhrif umbótaviðleitni geta að sama skapi verið ólík.

Við útfærslu á tillögum um breytingar á lýðræði sveitarfélaganna er mikilvægt að taka afstöðu til þess með hvaða hætti þær verða framkvæmdar. Í fyrsta lagi má framkvæma þær þannig að þær komi til framkvæmda í öllum sveitarfélögum á sama tíma og með sama hætti. Í öðru lagi má framkvæma þær þannig að sveitarfélögunum sé það í sjálfsvald sett hvort þau innleiði þær eða ekki. Í þriðja lagi má innleiða þær með þeim hætti að tekin verð ákvörðun um innleiðingu þeirra að afloknu tilraunatímabili þar sem viss fjöldi sveitarfélaga hafi gert tilraun með breytingarnar og lagt hafi verið mat á árangur þeirra.

Hér á eftir er fjallað um einstakar breytingar sem komið hafa til umræðu.

Persónukjör við sveitarstjórnarkosningar

Tilangur persónukjörs er ekki síst að draga úr flokksaga. Með því að kjósendur fá tækifæri til að gera upp á milli frambjóðenda sama flokks hafa frambjóðendurnir hvata til að skapa sér sérstöðu gagnvart öðrum frambjóðendum sama flokks. Mjög sterkt persónukjör getur haft þau áhrif að skapa kosningabaráttu þar sem átök innan sama flokks eru ekki síðri einkenni hinnar pólitísku samkeppni en keppnin milli flokka. En á hinn bóginn má segja að stjórnsmál í sveitarfélögunum séu þess eðlis að sterkar flokkslínur eigi síður við heldur en í landsmálunum. Ekki er heldur vert að ýkja áhrifin af persónukjöri því skýrar rannsóknarniðurstöður um áhrif slíkra aðferða vantar. Helst virðist persónukjör torvelda eftirlit með fjármálum stjórnsmálstarfsemi og jafnframt draga í vissum mæli úr samheldni kjörinna fulltrúa stjórnsmálaflokka (Karvonen 2004, 223).

Það sem venjulega er átt við með persónukjöri er að kjósendum gefist færi á að gera upp á milli einstaklinga án þess að flytja atkvæði sitt að öllu leyti yfir á annan flokk. Samkvæmt þessu er einfaldur meirihluti í einmenningskjördæmum (FPTP) ekki persónukosningar né heldur hlutfallskerfi þar sem kjósendur hafa engin færi á að breyta röð frambjóðenda á lista.

Aðferðum til að láta kjósendur hafa áhrif á persónuval má í meginatriðum skipta í þrennt (sjá ítarlegri umfjöllum Þorkell Helgason 2009).

Í fyrsta lagi aðferðir þar sem kjósendur geta gert upp á milli allra frambjóðenda (ekki bara sama flokks) með því að númera þá. Í einmenningskjördæmum er algengasta útgáfan af þessu hið valkvæða atkvæði (Alternative Vote) þar sem kjósendur raða öllum frambjóðendum ólíkra flokka og talið er með því að útiloka atkvæðafæstu frambjóðendurnar þangað til einn hefur fengið hreinan meirihluta. Í fleirmenningskjördæmum er hið staka færlega atkvæði (Single Transferable Vote) aðferð til að gera kjósendum kleift að raða frambjóðendum, ekki einungis innan sama flokks heldur einnig frá ólíkum flokkum. Slík kerfi teljast ein tegund hlutfallskosninga (þótt oft vanti töluvert upp á hlutfallsleikann milli flokka á landsvísu) þar sem reiknaður er út kvóti sem segja má að sé kostnaður við hvert þingsæti. Sé þingsætum enn óráðstafað eftir að reiknaður hefur verið út kvóti á fyrstu atkvæði er öðrum atkvæðum þeirra sem hafa fengið fæst fyrstu atkvæði dreift á aðra frambjóðendur og aftur reiknaður út kvóti. Þannig er haldið áfram þar til öllum þingsætum hefur verið ráðstafað.

Í öðru lagi eru aðferðir sem gefa kjósendum kost á að gera upp á milli frambjóðenda á listum sama flokks án þess að flokkurinn raði frambjóðendum sínum á nokkurn hátt. Í Finnlandi er til að mynda kosningakerfið þannig að kjósendur velja einstakling af öröðuðum lista flokks eða kosningabandalags. Flokkurinn fær þingsæti í samræmi við fjölda atkvæða sem frambjóðendur hans fá en röð frambjóðenda ræðst af þeim fjölda persónulegra atkvæða sem þeir fá.

Í þriðja lagi eru aðferðir sem blanda saman röðuðum lista og möguleikum kjósenda til að hreyfa við þeim listum. Segja má að íslenska kosningakerfið falli í þennan flokk, þótt engin dæmi séu að vísu um að útstríkanir eða aðrar breytingar á framboðslistum hafi í seinni tíð haft áhrif á samsetningu Alþingis. Aukna viðleitni kjósenda til að hafa áhrif á samsetningu lista má þó greina í seinni tíð, sérstaklega í þingskosningunum í apríl 2009, en möguleikar þeirra til áhrifa með þessum hætti voru auknir nokkuð með breytingum á kosningakerfinu 1999-2000. Í Svíþjóð virkar þetta þannig að kjósendur geta kosið flokkslista án þess að merkja við einstaka frambjóðendur. Kjósendur geta hins vegar líka merkt við einn frambjóðanda og fá frambjóðendur yfir 8% af atkvæðum greiddum flokki færast þeir fram fyrir röð flokksins í samræmi við atkvæðafjölda sinn. Bein áhrif af þessu fyrirkomulagi hafa ekki verið mikil (kjósendur velja líkt og flokkarnir) og fremur lágt hlutfall kjósenda tekur þátt í persónukjörinu – ekki síst vegna þess að þeir þekkja ekki til frambjóðenda (Holmberg 1999). Áhrif persónukjörs hafa þannig í meginatriðum verið vonbrigði í Svíþjóð, þótt óbein áhrif kunni samt að vera einhver (á röðun sjálfra flokkanna) (sjá nánar SOU 1999 og Nielsen 2007).

Ákvörðun um persónukjör, hvort heldur í sveitarstjórn eða til Alþingis, má útfæra með mismunandi afgerandi hætti, þannig að persónuþátturinn vegi mikið eða lítið. Æskilegt er að leita að jafnvægi í þeim efnum á milli flokksaga (sem í vissum mæli er forsenda þess

stjórnmalaflokkarnir geti framfylgt þeirri stefnu sem þeir bjóða kjósendum) og heilbrigðrar umræðu sem gengur ekki bara út á skeytasendingar úr skotgröfum heldur leit að sameiginlegum lausnum.

Almennar atkvæðagreiðslur

Almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum hafa í vissum mæli verið notaðar á Íslandi um skipulagsmál (flugvöll í Reykjavík, Hrólfskálamel á Seltjarnarnesi, Álver í Hafnarfirði), sameiningu sveitarfélaga og nöfn sveitarfélaga, en á fyrri tíð einnig um málefni eins og opnun áfengisútsölu og hundahald (í Reykjavík). Heimilt er að gera niðurstöður almennra atkvæðagreiðslna bindandi fyrir sveitarfélög (sbr. 104. gr. sveitarstjórnarlaga) en e.t.v. er ekki nógu skýrt í lögnum hvern atkvæðagreiðslan bindur, hvernig eða hve lengi. Fá sveitarfélög hafa ákvæði um almennar atkvæðagreiðslur í reglum sínum en helsta undantekningin þar er Hafnarfjörður, þar sem bæjarstjórn eða 25% kjósenda geta framkallað almenna atkvæðagreiðslu um tiltekið mál samkvæmt samþykkt um stjórn bæjarins frá 2002. Ekki hefur þó enn reynt á undirskriftasöfnun meðal íbúa, því atkvæðagreiðslan um skipulag vegna stækkunar álversins árið 2007 fór fram að frumkvæði bæjarstjórnarinnar sjálfar. Víða á Norðurlöndum eru ákvæði um almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum í lögum og samþykktum sveitarfélaga en almennt eru slík ákvæði ekki sérlega mikið notuð. Mest eru þau notuð í Noregi, þar sem 514 almennar atkvæðagreiðslur áttu sér stað í sveitarfélögum á árabílinu 1970-2000. Þar af snerist um það bil helmingur um tungumál í skólum, fjórðungur um áfengismál og um 10% um sameiningu sveitarfélaga. Í Danmörku voru 47 almennar atkvæðagreiðslur 1970-1993, í Svíþjóð 46 milli 1977 og 1999 og í Finnlandi 40 á sama tíma (NOU 2006, 91-2) Alþjóðleg tilhneiging er til vaxandi notkunar almennra atkvæðagreiðslna í sveitarfélögum (Scarrow 2001).

Réttlættingar almennra atkvæðagreiðslna í sveitarfélögum eru að flestu leyti hliðstæðar réttlættingum fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum og byggja á því að milliliðalaus þátttaka borgaranna geti bætt úr takmörkunum fulltrúalyðræðisins og þær geti verið mikilvægur neyðarhemill þegar meirihlutinn (á þingi, í bæjarstjórn) fer offari.

Stundum standa stjórnvöld fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum eða almennum atkvæðagreiðslum til að gefa ákvörðunum lýðræðislegt lögmæti. Ef slíkar atkvæðagreiðslur eru í samræmi við fastákveðna málsmeðferð þarf ekki að vera neitt við þær að athuga (t.d. þar sem þjóðaratkvæðagreiðsla er hluti af staðfestingarferli stjórnarskrár, grundvallarsamninga milli ríkja eða sameiningu sveitarfélaga svo dæmi séu tekin). Tilfallandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem ákveðnar eru af stjórnvöldum hafa hins vegar verulega ókosti. Meirihlutinn er í þeim tilfellum í aðstöðu til að ákvarða valkostina, túlka niðurstöður kosninganna ef atkvæðagreiðslan var ráðgefandi (t.d. hvort meirihlutinn sé nægilega afgerandi eða ekki) og skjóta sér undan ábyrgð á niðurstöðunum ef svo ber undir. Slíkum atkvæðagreiðslum fylgir mikil hætta á kænshugðun stjórnmalamanna.

Til að kostir almennra atkvæðagreiðslna fái notið sín er þannig oftast æskilegt að frumkvæði að þeim komi frá minnihluta þingsins (neyðarhemilshugmyndin) eða frá tilteknum hluta

kjósenda. Aðkoma kjósenda getur verið tvenns konar: annars vegar má færa þeim vald til að knýja fram atkvæðagreiðslu um tilteknar samþykktir þings eða sveitarstjórnar (t.d. afnám laga eða annarra samþykta) og hins vegar má gefa þeim vald til að hafa frumkvæði að almennri atkvæðagreiðslu um tiltekið mál. Fyrri aðferðin krefst þess í flestum tilvikum að niðurstöður atkvæðagreiðslu séu bindandi en sú síðari getur bæði verið ráðgefandi og bindandi. Vandamál við síðari leiðina er hvernig forma eigi kostina sem boðið er upp á í atkvæðagreiðslunni og hver eigi að túlka niðurstöðuna í framkvæmd. Í Sviss er þetta leyst með þeim hætti að þjóðarfrumkvæði á einungis við um stjórnarskrárbreytingar, þar sem einstakar greinar eru bornar upp í heilu lagi í atkvæðagreiðslunni. Flóknara getur verið að eiga við slíkt í sveitarfélögum.

Bein aðkoma kjósenda að því að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslur er róttæk leið sem getur haft víðtæk áhrif á stjórnsmál. Fá ríki hafa farið þá leið, en þekktustu dæmin eru Sviss og Ítalía. Í báðum tilvikum byggja þjóðaratkvæðagreiðslur á ákvæðum í stjórnarskrá. Ef kostir almennra atkvæðagreiðslna í sveitarfélögum eiga að yfirgnæfa hugsanlega ókosti virðist óhjákvæmilegt að þær byggi á skýrum lagaákvæðum.

Sú aðferð við að framkalla almenna atkvæðagreiðslu sem byggir á sterkustum rökum er ef til vill danska leiðin, þar sem nægir að þriðjungur þingmanna óski þjóðaratkvæðis um lög. Helsta takmörkun þessarar leiðar er hins vegar að hún færir ekki almenningi dagskrárvald í stjórnsmálum á sama hátt og söfnun undirskrifta. Ef til vill má samt túlka reynslu Hafnfirðinga, þar sem ákvæði um að 25% kjósenda geti framkallað almenna atkvæðagreiðslu hefur aldrei verið notað frá 2002, þannig að hættan á því að stöðugt sé verið að framkalla slíkar atkvæðagreiðslur sé ekki mikil.

Yfirstjórn: Bein kosning bæjarstjóra – þingræði

Hægt er að greina á milli sveitarfélaga eftir því hvernig farið er með reglusetningarhlutverk (hliðstætt löggjafarvaldi) og framkvæmdarverkefni í yfirstjórn þeirra. Í skiptum kerfum (dualistic systems) er greint á milli sveitarstjórnar og æðsta stjórnanda (framkvæmdarstjóra) að því leyti að hinn síðarnefndi hefur viss völd sem ekki byggja á umboði sveitarstjórnarinnar, annað hvort þannig að æðsti stjórnandi fer með framkvæmdarvald einn eða ásamt einhvers konar framkvæmdarráði sveitarstjórnarinnar. Æðsti stjórnandi í þessum kerfum er stundum kosinn beint en í öðrum tilvikum ráðinn með öðrum hætti. Í óskiptum kerfum (monistic systems) er enginn greinarmunur gerður á valdi sveitarstjórnarinnar og framkvæmdarvaldi í sveitarfélaginu (Heinelt & Hlepas, 2006).

Bein kosning borgarstjóra hefur notið aukins stuðnings víða í Evrópu á undanförunum árum. Slíkt fyrirkomulag hefur rutt sér til rúms með mismunandi hætti í Bretlandi, Írlandi, Ítalíu, Póllandi og Þýskalandi og í tilraunaverkefnum í Noregi. Í Noregi voru markmiðin með tilraununum a) að auka kosningaþátttöku með því að styrkja persónuvalsþáttinn; b) auka áhuga og þátttöku á sveitarstjórnarmálum meðal kjósenda og c) að útvíkka grunninn sem sveitarstjórnarfólk velst úr. (St. Meld. Nr. 33 2008 Et sterkt lokaldemokrati, bls. 103). Vafi leikur á að þessi markmið hafi náðst en fyrirkomulagið er samt vinsælt meðal kjósenda.

Engin leið er að tryggja að bæjarstjóri sem er kosinn beint og meirihluti í sveitarstjórn tilheyrir sama flokki eða samsteypu flokka. Sérstakt álitaefni er síðan með hvaða hætti á að kjósa bæjarstjórnann. Í London og í Noregi 2007 hefur verið notast við aðferð sem nefnist „supplementary vote“ (sjá Christensen og Aars 2008) og felur í sér að hver kjósandi má raða tveimur frambjóðendum í forgangsörð. Við talningu eru síðan fyrst talin atkvæðin sem kjósendur völdu nr. 1 og með þeim hætti komist að því hvaða tveir frambjóðendur hafa flest atkvæði. Síðan er atkvæðum annarra frambjóðenda skipt á milli þessara tveggja ef þeir hafa verið valdir nr. 2 á seðlum þeirra. Tilgangurinn er að draga úr hættunni á að til embættisins veljist fólk sem hafi fremur lítinn hluta kjósenda á bakvið sig (eins og iðulega gerist í fleirihlutakosningum¹ þar sem sú sem hlýtur flest atkvæði er valin) en jafnframt hafa kerfið tiltölulega einfalt. Hins vegar tryggir þetta fyrirkomulag ekki að bæjarstjórinn hafi meirihluta kjósenda á bakvið sig.

Greasley og Stoker (2008) telja að beinar borgarstjórakosningar í Bretlandi hafi almennt haft jákvæð áhrif á sveitarstjórnarmál þar sem þær hafa verið teknar upp og meðal annars stuðlað að minni átakastjórnámálum og meiri áherslu á samþættingu og gagnkvæma aðlögun sjónarmiða. Þetta þarf þó ekki að merkja að hliðstæð breyting hefði slík áhrif annars staðar þar sem meiri hefð er fyrir samstöðustjórnámálum en í Bretlandi og þar sem fjölflokkakerfi ríkja.

Nokkur sveitarfélög í Noregi hafa innleitt „þingræðisfyrirkomulag“ í stað þess fyrirkomulags sem algengast er á Norðurlöndum að í „byggðaráði“ eigi helstu flokkar sveitarfélagsins fulltrúa. Tilgangur þessara breytinga var opinberlega að skerpa á pólitískri ábyrgð meirihlutans og stuðla að heildstæðari stefnumótun meirihlutans í málefnum byggðarlaga. Røiseland (2003) telur að með breytingum af þessu tagi hafi stjórnámálamenn ekki síst haft hug á að vinna til baka hluta þeirra pólitísku áhrifa sem þeir töpuðu við innleiðingu nýskipunar í opinberum rekstri, þar sem lögð var áhersla á aðskilnað stjórn mála og stjórnsýslu. Tilgangurinn hafi í raun verið að styrkja stöðu stjórn mála gagnvart stjórnsýslunni.

Lýðræðisstefna (efling lýðræðis á sveitarstjórnarstiginu)

Ýmsar hugmyndir til eflingar lýðræði á sveitarstjórnarstiginu er vert að skoða auk þeirra sem að ofan getur. Nokkurra slíkra hugmynda verður hér getið stuttlega:

Siðareglur í sveitarfélögum

Víða eru til siðareglur sem gilda fyrir hópa fólks sem starfa á almennum markaði (t.d. lögmenn, lækmar, blaðamenn), í opinberri þjónustu (starfsstéttir opinbera geirans) eða gegna sérstökum trúnaðarhlutverkum fyrir almenning (t.d. þingmenn). Grundvallarhugsunin að baki siðareglum er oftast sú að þeir sem gegni trúnaðarstörfum fyrir aðra hafi upplýsingaforskot

¹ Fleirihluti er hér notað sem þýðing á „plurality“ og „simple majority“ sem einnig hefur verið kallað einfaldur meirihluti á íslensku.

sem geti skapað freistnivanda, m.ö.o. að þeir taki sína eigin hagsmuni í vissum tilvikum fram yfir hagsmuni umbjóðenda sinna.

Á þessum vanda má taka með mismunandi hætti. Í fyrsta lagi má byggja á trausti, þar sem gert er ráð fyrir að almenn sjónarmið um heiðarleika ráði ferð. Þar sem félagsauður er mikill eða félagsmótun um sameiginleg gildi sterk má gera ráð fyrir að komast megi af án þess að reynt sé að setja á blað formlegar reglur um hvað í þessu felst, enda geta slíkar reglur aldrei orðið tæmandi og viss hættu er á að gagnályktað sé út frá þeim (t.d. að allt sé leyfilegt sem ekki er bannað í reglum).

Í öðru lagi er hugsanlegt að setja leiðbeinandi siðareglur sem jafnvel getur verið framfylgt í einhverjum skilningi af úrskurðarnefndum. Slíkar nefndir eru iðulega samsettar á kollegíal grundvelli af fólki sem ætla má að hafi góða innsýn bæði í hinar formlegu reglur og í eðli þess starfs sem reglurnar taka til og þau sérstöku vandamál sem þar er við að eiga. Kostur við leiðbeinandi siðareglur er að þær geta skýrt hvaða viðmið gilda um góða starfshætti á tilteknu sviði en ókosturinn er sá að rannsókn og formaskilyrðum við úrskurði getur verið ábótavant sem og aðferðum við að fylgja eftir álitum eða úrskurðum.

Í þriðja lagi er hægt að fara leið formlegra stjórnsýslureglna þar sem rannsóknarskylda og rannsóknarheimildir standa styrkum stöðum í regluverki viðkomandi stofnana, reglur um málsmeðferð eru skýrar og ljóst hvernig framfylgja má niðurstöðum. Ókostir þessarar leiðar eru að hún er dýr, þunglamaleg og að reglur eru oft annað hvort afar almenns eðlis (sem færir úrskurðaraðila mikil völd) eða svo ítarlegar að þær hamla um of þeirri starfsemi sem þær eiga að ná yfir.

Nokkur umræða er í grannlöndum okkar um kosti þess og galla að koma á fót siðareglum og úrskurðaraðilum fyrir sveitarfélögin (t.d. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren, 2008). Nokkur hættu er ávallt til staðar í sveitarfélögunum á því að bæði starfsfólk og kjörnir fulltrúar lendi í freistnivanda sem grafið getur undan tiltrú íbúanna á stjórnkerfið. Með það í huga sem og þau áföll sem nýlega hafa dunið yfir Íslendinga gæti verið ástæða til að huga bæði að setningu siðareglna og jafnframt eflingu óháðra eftirlitsaðila með starfsemi sveitarfélaganna.

Borgaratillögur

Í Svíþjóð hafa sveitarfélög og landsþing haft heimild til þess frá 2002 að innleiða reglu um að íbúar með lögheimili í sveitarfélaginu geti komið tillögum á dagskrá kjörinna fulltrúasamkunda. Tilgangurinn var að opna borgurunum nýja leið til áhrifa og auk þar með margræðiseinkenni í stjórnun sveitarfélaganna (Montin 2004). Árangurinn af þessari tilraun varð nokkur, með tilheyrandi aukningu álags í stjórnsýslu sveitarfélaganna, en í öðrum sveitarfélögum komu ekki fram neinar borgaratillögur.² Hins vegar kom einnig í ljós að margar þeirra tillagna sem komu fram vörðuðu mjög þröng málefni sem eðlegra væri að stjórnsýsla sveitarfélaganna annaðist. Í framhaldinu kom fram tillaga um að heimila framsal

² Af þeim tillögum sem fram höfðu komið 2004 höfðu 10% verið samþykktar, 22% verið felldar en 68% voru óafgreiddar skv. Montin 2004.

ákvarðanatökuvalds til stjórnsýslu í slíkum málum (Förenklad hantering av medborgarforslag, 2005). E.t.v. er slík aðferð ekki svo ólík þeirri sem í Reykjavík var innleidd undir formerkjum 1,2 og Reykjavík.

Fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum

Fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum er á Íslandi ákvarðaður af þeim sjálfum innan ramma 12. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998:

„Í sveitarstjórn skal fjöldi sveitarstjórnarmanna standa á oddatölu og vera innan þeirra marka sem hér greinir:

- a. þar sem íbúar eru innan við 200 3–5 aðalmenn,
- b. þar sem íbúar eru 200–999 5–7 aðalmenn,
- c. þar sem íbúar eru 1.000–9.999 7–11 aðalmenn,
- d. þar sem íbúar eru 10.000–49.999 11–15 aðalmenn,
- e. þar sem íbúar eru 50.000 eða fleiri 15–27 aðalmenn.“

Fjöldi sveitarstjórnarmanna hefur áhrif á vinnuálag þeirra og útgjöld sveitarstjórnar. Hins vegar hefur fjöldi sveitarstjórnarmanna einnig áhrif á tengsl sveitarstjórna við íbúa þar sem hagstætt hlutfall sveitarstjórnarmanna á íbúa stuðlar að meiri tengslum. Almennt er hlutfall sveitarstjórnarmanna á íbúa mun hagstæðara í minni sveitarfélögum en hinum stærri á Íslandi. Jafnframt hefur þessu hlutfalli hnignað mjög á undanförunum árum með sameiningu sveitarfélaga og stækkun þeirra. Óhagstætt hlutfall kjörinna fulltrúa á íbúa hefur frá lýðræðislegum sjónarhóli eiginleika sem stuðla að einokun hefðbundinna stjórn málafla á pólitísku valdi (erfiðara er fyrir nýja flokka að komast að) og hygla stærri flokkum á kostnað þeirra minni. Við meirihlutamyndun hygla þær einnig stærri flokkum og gera iðulega mögulegt að mynda eins flokks meirihluta sem byggir á minnihluta kjósenda (sjá Ólaf Þ. Harðarson og Indriða H. Indriðason 2005).

Ástæða kann að vera til að fjölga kjörnum fulltrúum frá því sem nú er og skapa þannig virkari samkeppni stjórn málafla í sveitarfélögunum. Frá lýðræðislegum sjónarhóli fylgir því jafnframt ákveðinn freistnivandi að láta sveitarfélögin sjálf ákveða fjölda fulltrúa í sveitarstjórn þar sem ákvörðunin getur haft veruleg áhrif á stöðu þeirra sjálfra.

Íbúafulltrúar

Ein þeirra leiða sem víða hefur verið notuð á norðurlöndum til að auka aðkomu borgaranna að þátttöku sveitarfélaganna er að reyna að draga þá inn í ráð og nefndir af ýmsu tagi, sem eru byggð á landfræðilegum viðmiðum (hverfi) eða þeirri þjónustu sem veitt er (t.d. skólar, eldri borgarar).

Taka þarf afstöðu til a.m.k. tveggja hluta þegar fyrirkomulagi af þessu tagi er komið á fót. Annars vegar hvernig fulltrúar íbúanna skulu valdir og hins vegar hvort áhrif þeirra skuli vera fyrst og fremst ráðgefandi eða bindandi.

Við val á fulltrúum eru meginaðferðirnar þær að sveitarstjórnin sjálf velji fulltrúa íbúa með einum eða öðrum hætti eða að íbúarnir velji þá sjálfir. Fulltrúar sem valdir eru af íbúunum sjálfum njóta oftast meira lýðræðislegs lögmætis, a.m.k. ef sæmileg þátttaka er í valinu, en á hinn bóginn geta slíkir fulltrúar verið yfirstjórn sveitarfélagsins óþægur ljár í þúfu og þannig skapað ófrið um stefnumótun sem lýðræðislega kjörinn meirihluti sveitarstjórnar stendur fyrir. Það er þannig mikilvægt, ef sú leið er farin að kjósa íbúafulltrúa beint, að sveitarstjórn sé tilbúin að leggja sig fram við að koma til móts við þá og ljá röddum þeirra nokkra vigt.

Fulltrúar íbúa eru oftast ráðgefandi en ákvarðandi, enda væri með ákvarðandi valdi slíkra fulltrúa tekið skref í átt að myndun nýs sveitarfélags innan ramma þess gamla. Reynslan af notendaráðum í Danmörku – þar sem tiltölulega langt hefur verið gengið í að veita notendum aðgang að bindandi ákvarðanavaldi – er ekki einhlít. Sums staðar hefur sjónarhorn notenda verið fremur þröngt og vera þeirra í raun einkum aukið völd atvinnustjórnenda. Þar sem átök hafa komið upp milli notendaráða og sveitarstjórna hefur afleiðingin einkum verið sú að dregið hefur úr áhrifum notendaráðanna (John 2001, 162-164).

Engu að síður skapa notendafulltrúar ákveðið aðgengi og tiltrú meðal íbúanna ef áhrifin eru ekki bara í orði og rannsóknir benda til að árangurinn skili sér einnig í þátttakendum sem raunverulega eru lýðræðislega hæfari þátttakendur en áður (Jarl 2005).

Lýðræðisstefna

Víða í nágrennalöndum okkar hafa sveitarfélög markað sér lýðræðisstefnu sem miðar heildstæðan hátt að því að efla lýðræði í sveitarfélaginu. Auk atriðanna sem nefnd eru að ofan má finna í slíkri stefnu þætti eins og að:

- a) nýta möguleika rafræna stjórn mála og stjórnsýslu á sveitarstjórnarstiginu;
- b) virkja hópa sem ætla má að séu minna virkir er aðrir í samfélaginu eða sveitarstjórnarpólitíkinni, t.d. ungir kjósendur, innflytjendur, eldri kjósendur o.s.frv.
- c) notkun sérstakra aðferða eins og borgarapallborðs (hópur fólks valinn til lengri tíma til að fá viðbrögð við tillögum sem stjórnvöld eru að vinna), fókus hópa (hliðstæðir hópar sem hittast bara einu sinni), borgaraúrskurða (citizens' juries) (þar sem hópi fólks er safnað í eins konar kviðdóm til að fjalla um mál), rökræðu- viðhorfakannana (deliberative opinion polls)(könnun fyrir og eftir 2-3 daga kynningu og rökræðu), rökræðukortlagningar (deliberative mapping) (hliðstætt – miðar að því að kortleggja mál í samstarfi borgara og sérfræðinga), borgararáðs (citizen council) (meðlimir til lengri tíma á grundv. umsókna – oft kringum 30 – fá laun), lýðræðiskaffis o.s.frv. (Smith 2005).

Engin íslensk sveitarfélög hafa, svo vitað sé, markað almenna lýðræðisstefnu.

Öll atriðin sem nefnd hafa verið í þessu minnisblaði kalla í raun á ítarlega rannsókn hvert fyrir sig. Rík hefð er fyrir því á hinum Norðurlöndunum að vinna rannsóknir og gera tilraunir í stjórnsýslu áður en veigamiklar ákvarðanir eru teknar. Á Íslandi gætir nokkurrar tilhneigingar til að afgreiða mál án slíkrar undirbúningsvinnu.

Heimildir

Bäck, H., A. Magnier & H. Heinelt, 2006. „Introduction“, Bäck, Heinelt & Magnier (eds.) The European Mayor. Political Leadership in the Changing Context of Local Democracy (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), 2-20.

Heinelt, H. & N. Hlepas 2006. „Typologies of Local Government Systems“, Bäck, Heinelt & Magnier (eds.) The European Mayor. Political Leadership in the Changing Context of Local Democracy (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften), 21-42.

Holmberg, S. 1999. „Väljarna personkryssar“, i SOU 1999:92, Prämiär för personval (Sthlm.: Statens offentliga utredningar).

Jarl, M. 2005. „Making User-boards a School in Democracy? Studying Swedish Local Governments“, Scandinavian Political Studies, 28:3, 277-294.

John, P. 2001. Local Governance in Western Europe (London: Sage).

Nielsen 2007. Ett decennium med personval – erfarenheter och utfall (Sthlm. Statens offentliga utredningar).

NOU 2006. Det lokale folkestyret i endring. Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken (Oslo: Departementens servicesenter).

Ólafur Þ. Harðarson og Indriði H. Indriðason 2005. „Hvernig verður minnihluti atkvæða að meirihluta fulltrúa? Tengslin milli atkvæðahlutfalls og stjórnarmeirihluta í skoðanakönnunum og bæjarstjórnarkosningum 1930-2002“, Stjórnmal og stjórnsýsla 1:1, 5-26.

Røiseland, A. 2003. „Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme“, Kommunal økonomi och politik, 7:4, 7-25.

SOU 1999:92, Prämiär för personval (Sthlm.: Statens offentliga utredningar).

Þjóðarpúls Gallup 2009, 17:3.

Þorkell Helgason 2009. „Um persónukjör“ birt á heimasíðu Landskjörstjórnar, www.landskjoer.is