

# 4

## HLUTVERK OG ÁBYRGÐ SVEITARSTJÓRNARMANNA

### SAMANTEKT: ANNA GUÐRÚN BJÖRNSDÓTTIR

Hverjir teljast sveitarstjórnarmenn?

Í þessum kafla er sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur í brennidepli. Hugtakið sveitarstjórnarmaður er notað yfir þá sem eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Margt af því sem sagt verður á einnig við um þá sem kjörnir eru til setu í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags. Það er í samræmi við 47. gr. svstjl. þar sem segir að ákvæði II. kafla laganna sem fjallar um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi og ákvæði III. kafla sem fjallar um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna eigi við um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags eftir því sem við á.

Hvað felst í því að vera sveitarstjórnarmaður?

Seta í sveitarstjórn er fjölbreytilegt starf sem er í senn krefjandi og spennandi. Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er margþætt. Sem fulltrúi í sveitarstjórn er hann hluti af æðsta stjórnvaldi sveitarfélags og tekur þátt í ákvörðunartöku um öll helstu mál sem varða sveitarfélagið. Það er spennandi að fá tækifæri til að móta umhverfi sitt með þátttöku í sveitarstjórn. Sveitarfélög bera ábyrgð á margs konar verkefnum og sveitarstjórnarmaðurinn þarf því að hafa skoðun á og taka afstöðu til mjög fjölbreytilegra mála, allt frá sorphirðu til félagsstarfs aldraðra. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að hafa í huga að hann er ekki kjörinn til setu í sveitarstjórn til að vera sérfræðingur í málefnum sveitarfélagsins heldur sem leikmaður og fulltrúi íbúa sveitarfélagsins til að standa vörð um hagsmuni þeirra. Það felur í sér mikla ábyrgð að vera kjörinn fulltrúi íbúa til að stýra sveitarfélagi. Það er skylda sveitarstjórnarmannsins að leitast við að taka afstöðu til mála út frá mati á heildarhagsmunum. Trúverðugleiki sveitarstjórnarmannsins snýst að mörgu leyti um það hversu vel honum tekst að ná jafnvægi milli mismunandi krafna og væntinga íbúa.

Nálægðin

Nálægðin milli íbúa og stjórnenda sveitarfélags er hornsteinn sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmaðurinn þekkir aðstæður í sveitarfélaginu af eigin raun og hefur forsendur til að hafa góða innsýn og yfirsýn yfir samfélagið í sveitarfélaginu. Þetta gefur honum færi á að taka ákvörðun út frá staðbundnum aðstæðum, eftir því sem lög veita svigrúm til, og þannig að ákvörðun endurspegli sem best vilja íbúanna.

Hin hliðin á nálægðinni er sú að sveitarstjórnarmaðurinn er opinn fyrir áreiti og þrýstingi frá umhverfi sínu sem gerir kröfur til hans. Staðreyndin er sú að það er sjaldnast hægt að gera svo öllum líki.

Hagsmunir stangast á og fjárhagsstaða sveitarfélags sníður starfsemi stakk. Það getur verið vandasamt að finna jafnvægi milli ólíkra hagsmuna og skoðana en takist það er björninn unninn.

**Mikilvægi samvinnu**

Starf í sveitarstjórn byggist á samvinnu. Sveitarstjórnarmaður, sem vill ná árangri, þarf að kappkosta að hafa góða samvinnu við ýmsa hópa í umhverfi sínu. Starf í sveitarstjórn felur í sér samvinnu við pólitíska samherja, við aðra kjörna fulltrúa í sveitarstjórn, við starfsmenn sveitarfélagsins og við íbúa. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að vera meðvitaður um stöðu sína gagnvart hverjum hópi um sig og hvernig samvinnunni verður best háttað. Pólitík byggist á mismunandi skoðunum og afstöðu og það verður að vera svigrúm fyrir ágreining. Hins vegar skiptir miklu máli að byggja upp gagnkvæmt traust. Mikilvægur þáttur í því er að menn sýni hvor öðrum gagnkvæma virðingu í framkomu og orðum og að allir fulltrúar í sveitarstjórn standi jafnt að vígi varðandi upplýsingagjöf um mál sem eru til meðferðar hverju sinni. Með gagnkvæmu trausti skapast forsendur fyrir pólitísku samstarfi og samstöðu sem getur reynst nauðsynleg til að ná niðurstöðu. Hver sveitarstjórn hefur sinn „stíl“ sem mótast af þeim einstaklingum sem sitja í sveitarstjórn og stundum líka af hefðum. Sveitarstjórn getur tekið meðvitaða ákvörðun um að breyta um „stíl“ og fylgt henni eftir með því að setja sér leiðarljós um hegðun og framkomu sveitarstjórnarmanna sín á milli, í sveitarstjórn og í nefndum, og gagnvart hinu ytra umhverfi.

**Starf í sveitarstjórn með starfi úti á almennum vinnumarkaði**

Flestir sveitarstjórnarmenn sinna sveitarstjórnarstarfi með starfi úti á vinnumarkaðinum. Það getur verið erfitt að sinna hvoru tveggja þannig að vel fari og togstreita myndast þar á milli. Á hinn bóginn getur reynsla af sveitarstjórnarstarfi verið góður skóli fyrir starf úti á vinnumarkaðinum. Með starfi í sveitarstjórn fæst góð þekking á samfélagsmálum og reynsla af því að starfa með fólki.

**Ákvörðunartaka er meginhlutverk sveitarstjórnarmanna**

Meginhlutverk sveitarstjórnarmanna er ákvörðunartaka. Sveitarstjórnarmönnum ber að hafa frumkvæði og taka, f.h. samfélagsins í sveitarfélaginu, þátt í ákvörðunartöku í sveitarstjórn út frá heildarhagsmunum og á grundvelli mats á forgangsröðun möguleika og gilda. Sveitarstjórnarmaðurinn er í starfi sínu bundinn af lögum og reglum. Við ákvörðunartöku er þó yfirleitt svigrúm til einstaklingsbundins mats og afstöðu.

**Hvað felst í pólitískri ákvörðun?**

Pólitískar ákvarðanir byggja á þremur forsendum, sem hinn pólitíski fulltrúi verður að hafa til að bera, þekkingu, skoðunum og hugrekki til að taka afstöðu. Það er sjaldnast til eitt hlutlægt og algilt rétt svar við pólitískum spurningum og það er sjaldnast hægt

## Hin pólitíska hönd

að ná öllum markmiðum. Fjárhagsstaða setur m.a. takmörk. Sveitarstjórnarpólitík snýst þess vegna oft um að forgangsraða og hafa hugrekki til að velja eina niðurstöðu fremur en aðra. Stundum er talað um hina pólitísku hönd út frá þeim grundvallarþáttum sem þurfa að vera til staðar í pólitísku starfi og skilgreindir eru þannig:

- Þekking
- Skoðanir
- Hugrekki til að velja á milli valkosta
- Traust til annarra
- Trúverðugleiki

## TIL UMHUGSUNAR

**Hvernig ætlar þú að koma fram og vinna sem sveitarstjórnarmaður?**

**Hvaða væntingar og markmið hefur þú og hvernig getur þú unnið að þeim?**

**Hvaða svigrúm er innan ramma laga og í því starfsumhverfi sem þú býrð við?**

**Hvernig getur þú best unnið með:**

*samherjum þínum og öðrum fulltrúum í sveitarstjórn?*

*með starfsmönnum sveitarfélagsins?*

*með íbúum?*

**Hvaða stuðning getur þú fengið?**

**Hvort er árangursríkara að standa fast á sínu eða leita málamiðlunar? Hvaða áhrif hefur hvort leiðin til lengri tíma litið?**

**Hvernig er tíma þínum best varið?**

**Hvernig getur þú sameinað vinnu í sveitarstjórn og vinnu þína úti á vinnumarkaðinum?**

## HIN ÝMSU HLUTVERK SVEITARSTJÓRNARMANNA

### Stjórnunar- og eftirlitshlutverk

Sveitarstjórnarmaðurinn hefur ýmis hlutverk. Sveitarstjórn er æðsta stjórnvald sveitarfélags og sem fulltrúi í sveitarstjórn hefur sveitarstjórnarmaðurinn stjórnunar- og eftirlitshlutverk með starfsemi og rekstri sveitarfélagsins. Stjórnunarhlutverkið tengist því að sveitarfélagið er veitandi opinberrar þjónustu og vinnuveitandi. Það er eigandi fasteigna, fyrirtækja og fjármagns og það ber ábyrgð á þróun og uppbyggingu í sveitarfélaginu.

### Stjórnvaldshlutverk

Sveitarstjórn er einnig opinbert stjórnvald sem ber ábyrgð á framkvæmd laga á ýmsum sviðum. Þannig ber sveitarstjórn t.d. ábyrgð á eftirliti með byggingaframkvæmdum og gefur út byggingarleyfi á grundvelli skipulags- og byggingarlaga.

### Stefnumótunar- hlutverk

Stefnumótunarhlutverkið er angi af stjórnunarhlutverkinu. Íbúar og ríkisvaldið gera sífellt meiri kröfur til sveitarfélaga og breytingar í

umhverfinu verða sífellt hraðari. Það er því æ mikilvægara að sveitarstjórnir starfi markvisst og á grundvelli áætlana fram í tímann.

#### Umboðshlutverk

Sveitarstjórnarmenn eru kjörnir til að vera fulltrúar íbúanna og hafa því umboðshlutverki að gegna gagnvart þeim. Umboðshlutverkið kemur fram í því að sveitarstjórnarmaðurinn á að taka mið af hagsmunum og skoðunum íbúanna en honum ber skylda til að gera það þannig að hann hafi heildarhagsmuni og jafnræði milli íbúanna efst í huga. Stjórnunar- og umboðshlutverkin tengjast og stundum er togstreita á milli þeirra því það er aldrei hægt að verða við öllum óskum og kröfum íbúanna. Oftast þarf að forgangsraða og við ákvörðun um forgangsröðun reynir á stjórnunarhlutverk sveitarstjórnarmannsins.

#### Vinnuveitendahlutverk

Sveitarstjórn hefur sem æðsta stjórnvald sveitarfélags vinnuveitendaskyldum að gegna, enda þótt framkvæmdastjóri sveitarfélags sé samkvæmt sveitarstjórnarlögum æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélags. Hver sveitarstjórnarmaður ber, ásamt öðrum fulltrúum í sveitarstjórn, hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélagið rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi. Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórnar kemur m.a. fram í því að hún ber ábyrgð á vinnuveitenda- og starfsmannastefnu sveitarfélags. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga og starfsmannaauður þess hefur mest um það að segja hvernig sveitarfélagi tekst að sinna verkefnum sínum. Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga er því mjög mikilvægt en ástæða er til að ætla að íslenskir sveitarstjórnarmenn séu oft ekki nægilega meðvitaðir um mikilvægi þess.

#### TIL UMHUGSUNAR

***Hvernig ætlar þú að sameina umboðs- og stjórnunarhlutverk þitt?  
Hvernig ætlar þú að sinna vinnuveitendahlutverki þínu?***

#### SVIGRÚM SVEITARSTJÓRNARMANNA TIL AÐ MÓTA HVERNIG SVEITARSTJÓRNARMENN ÞEIR VILJA VERA

Í hlutverki sveitarstjórnarmannsins felst:

- Svigrúm til að velja og móta sitt hlutverk.
- Að hann er kjörinn til að vera fulltrúi fyrir mismunandi skoðanir og hagsmuni.
- Pólítísk og lagaleg ábyrgð.

Sveitarstjórnarmenn hafa svigrúm til að móta ímynd sína sem sveitarstjórnarmenn, hvernig þeir vilja vinna og koma fram í pólitísku starfi. Sveitarstjórnarmenn hafa mismunandi forsendur til

	<p>að rækja starf sitt og mismunandi áhugasvið. Þeir ættu þó að hafa í huga að það er skynsamlegt að vera strax í upphafi meðvitaður um hvernig þeir ætli sér að vinna og koma fram þar sem það getur verið erfitt að breyta um „stíl“ eftir að búið er að skapa væntingar um ákveðin vinnubrögð og framkomu hjá kjósendum og samstarfsmönnum.</p>
<p>Ýmsar tegundir sveitarstjórnarmanna</p>	<p>Ekkert eitt val er hið eina rétta. Hver og einn verður að velja út frá sínum forsendum og áhuga og gera sér grein fyrir hvaða möguleika hvert val gefur og hvaða möguleika það útilokar. Til þess að útskýra nánar við hvað er átt er rétt að draga upp myndir af nokkrum tegundum sveitarstjórnarmanna. Myndirnar eru sjaldnast svona einlitar en skýra vonandi við hvað er átt.</p>
<p>Stjórnarmaðurinn</p>	<p>Sumir sveitarstjórnarmenn leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki og líta fyrst og fremst á sig sem hluta af stjórn fyrirtækis. Þeir leggja meiri áherslu á að vinna inn á við heldur en að taka þátt í opinberri umræðu um málefni sveitarfélagsins. Þeim finnst mikilvægt að sýna samstöðu með sveitarstjórninni og verja ákvarðanir hennar út á við. Þeir geta náð góðum árangri bak við tjöldin en gallinn getur verið sá að íbúarnir fá ekki tækifæri til að fylgjast með störfum þeirra og leggja sitt til málanna.</p>
<p>Hugmyndasmiðurinn og stefnumótandinn</p>	<p>Aðrir leggja áherslu á að marka spor inn í framtíðina. Vera frumkvöðlar og hugmyndasmiðir. Þeir leggja áherslu á stefnumótun til framtíðar lítið en hafa minni áhuga á dægurmálum. Eins og með fyrrnefnda hópinn getur verið hætt á að þeir missi tengsl við kjósendur sína þar sem þeir leggja of mikla áherslu á framtíðina á kostnað þeirra mála sem þarfnast úrlausnar á líðandi stundu.</p>
<p>Umboðsmaður einstaklingsins</p>	<p>Aðrir leggja hins vegar áherslu á að beita sér í einstökum málum og fyrir einstaka íbúa. Þeir líta gjarnan á sig sem umboðsmann einstaklingsins og leggja áherslu á að flytja mál hans. Þeir geta með þessu móti fengið jákvæða umfjöllun um sig í fjölmiðlum. Hins vegar geta þessi vinnubrögð haft í för með sér samstarfs-erfiðleika við aðra fulltrúa í sveitarstjórninni sem finnst að sveitarstjórnarmaðurinn sé að reyna að slá sér upp í einstökum málum, jafnvel á kostnað annarra félaga sinna í sveitarstjórninni og sveitarfélagsins sem heildar. Þetta getur einnig í sumum tilvikum haft í för með sér brot á jafnræði gagnvart öðrum íbúum. Hætta er á að þessi sveitarstjórnarmaður missi heildaryfirsýn og tækifæri til að móta heildarstefnu og framtíðarsýn þar sem tími hans og kraftar fara í smærri mál sem dúkka tilviljanakennt upp. Þessi vinnubrögð hafa þó einnig jákvæðar hliðar. Stundum er hægt að nota eitt</p>

einstakt mál til að móta almennar línur. Slík mál geta líka orðið til þess að það kemst upp um mistök eða óheppilega framkvæmd.

Fagsérfræðingurinn

Hverfis-  
sveitarstjórnarmaður

Fulltrúi  
hagsmunasamtaka

Því er oft haldið fram að yfirsýnin sé aðalsmerki sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn hafa vegna þekkingar sinnar á staðbundnum aðstæðum og nálægðinni forsendur til að skoða mál heildstætt og út frá þverfaglegu sjónarhorni. Fagsveitarstjórnarmaðurinn starfar ekki í samræmi við þessi sjónarmið. Hann einblínir á sitt svið og berst fyrir því. Hann getur haft mjög góða faglega þekkingu en heildaryfirsýnina vantar. Hverfissveitarstjórnarmaðurinn vinnur á hliðstæðan hátt fyrir sitt hverfi eða sinn hluta af sveitarfélaginu. Af svipuðum meiði eru þeir sveitarstjórnarmenn sem fyrst og fremst líta á sig sem fulltrúa hagsmunasamtaka, t.d. íþróttahreyfingar. Sveitarstjórnarmenn, sem starfa á þennan hátt, geta smitað út frá sér þannig að aðrir í sveitarstjórninni fari að hugsa á hliðstæðan hátt og berjast fyrir sínum sérhagsmunum á kostnað heildarhagsmuna.

#### TIL UMHUGSUNAR

***Hvaða hlutverk vilt þú leggja áherslu á og hvaða afleiðingar hefur það í för með sér?***

***Fyrir hvern ertu fulltrúi?***

***Kjósendur þína?***

***Flokkinn?***

***Þann hluta sveitarfélagsins sem þú kemur frá?***

***Hagsmunasamtök?***

***Þig sjálfan (t.d. vegna starfsstéttar eða sérfræðiþekkingar þinnar)?***

***Allt sveitarfélagið?***

#### ÁBYRGÐ SVEITARSTJÓRNARMANNA

Pólitísk ábyrgð  
sveitarstjórnarmanna

Pólitísk ábyrgð verður virk þegar kjörnir fulltrúar hafa ekki brugðist við í samræmi við væntingar kjósenda. Við kosningar er sveitarstjórnarmaður, sem sækist eftir endurkosningu, dreginn til pólitískrar ábyrgðar fyrir kjörtímabilið sem er að líða. Aðhald umhverfisins og hin pólitíska ábyrgð á þó ekki eingöngu að vera virk við kosningar heldur þarf hún að vera virk á öllu kjörtímabilinu. Opinber umræða er það afl sem fyrst og fremst gerir pólitíska ábyrgð virka. Fjölmiðlar og réttur almennings til aðgangs að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi.

Sveitarstjórnin er æðsta stjórnvald sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmaðurinn ber þar af leiðandi, sem fulltrúi í sveitarstjórn, hina endanlegu pólitísku ábyrgð á öllu sem gerist innan stjórnkerfis

sveitarfélagsins, jafnvel þótt honum hafi ekki verið kunnugt um tiltekið mál. Sveitarstjórnarmaðurinn ber ábyrgð á ákvörðunum sem hann hefur átt þátt í að taka en það er líka hægt að draga hann til ábyrgðar ef hann hefur ekki brugðist við aðstæðum sem hann hefði átt að bregðast við. Starfsmenn sveitarfélags sjá yfirleitt um daglega framkvæmd og stjórnsýslu en þeir eiga að starfa innan þess ramma sem sveitarstjórn hefur sett þeim og þess vegna bera sveitarstjórnar-menn hina endanlegu ábyrgð á verkum þeirra. Það er ekki hægt að framselja hina pólitísku ábyrgð til starfsmanna eða einkaaðila sem samið er við um að annast framkvæmd.

Lagaleg ábyrgð felur í sér ábyrgð á því hvort sveitarstjórnarmaður og starfsmenn sveitarfélags hafi brugðist við í samræmi við lög. Hin lagalega ábyrgð kemur oftast til í kjölfar þess að íbúi, fyrirtæki eða jafnvel fulltrúi í sveitarstjórn skjóta ákvörðun eða framkvæmd til lögbundins úrskurðaraðila innan stjórnsýslu ríkisins, sem í flestum tilvikum er félagsmálaráðuneytið eða sérstök úrskurðarnefnd, eða bera fram kvörtun við Umboðsmann Alþingis. Eftir að niðurstaða úrskurðaraðila liggur fyrir getur komið til málsóknar fyrir dómstólum á grundvelli refsíákvæða í almennum hegningarlögum eða í sérlögum eða vegna kröfu um skaðabætur. Aðilar geta líka snúið sér beint til dómstóla án milligöngu úrskurðaraðila innan stjórnsýslu ríkisins.

Í hegningarlögunum fjallar sérstakur kafli, þ.e. XIV. kafli, um brot í opinberu starfi og hann getur átt við um sveitarstjórnarmenn. Oftast er málsókn beint gegn sveitarfélaginu sem slíku en sveitarstjórnarmaður getur þó undir vissum kringumstæðum orðið sjálfur persónulega ábyrgur, bæði í refsiréttarlegu tilliti og skaðabótaskyldur. Skilyrðið er að sveitarstjórnarmaðurinn hafi vitað eða mátt vita um hið ólögmeta athæfi. Sveitarstjórnarmaðurinn getur því aðeins orðið persónulega ábyrgur vegna ólögmetis athæfis hans sjálfs eða aðgerðaleysis. Hann getur verið dreginn til ábyrgðar fyrir ólögmett athæfi af hálfu starfsmanns sveitarfélags ef hann hefur tekið þátt í því eða hefur lokað augum fyrir því.

Ekki er hægt að gera kröfu um að sveitarstjórnarmaður viti um allt sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélags og ekki er hægt að draga hann til lagalegrar ábyrgðar fyrir eitthvað sem hann vissi ekki um. Það er ekki gerð sú krafa að sveitarstjórnarmenn hafi faglega þekkingu á málaflokkum sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmenn eru háðir starfsmönnum sveitarfélagsins um faglega ráðgjöf í ýmsum málum. Almenn mega sveitarstjórnarmenn treysta því að ráðgjöf starfsmanna byggist á faglegum sjónarmiðum og hún sé í samræmi við lög. En ef heilbrigð skynsemi, almenn kunnátta og varkárni

vekur upp vafa þá á hann að bregðast við. Annars getur hann átt á hættu að verða dreginn til persónulegrar ábyrgðar.

102. gr.  
sveitarstjórnarlaga  
um dagsektir

Í 2. mgr. 102. gr. svstjl. er að finna ákvæði um að félagsmálaráðuneytið geti með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarstjórna og að dagsektir megi nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi. Samkvæmt þessu er það dómstóll sem ákveður dagsektirnar. Hugsanlegt er að sveitarstjórnarmenn geti orðið persónulega ábyrgir samkvæmt þessu ákvæði en á það hefur aldrei reynt.

Siðferðileg ábyrgð  
sveitarstjórnarmanna

Hin pólitíska og lagalega ábyrgð getur orðið virk vegna siðferðilegra álitaefna. Alvarlegustu brotin á siðferðisreglum sæta refsingu skv. hegningarlögum og í þeim tilvikum er enginn vafi um hina pólitísku og lagalegu ábyrgð. Hins vegar geta mörg tilvik verið á gráu svæði. Þetta á t.d. við um gjafir og boð fyrirtækja og viðskiptaaðila sveitarfélags til sveitarstjórnarmanna. Sveitarstjórnarmenn þurfa að fara mjög varlega þegar eitthvað slíkt berst í hendur þeirra. Þeir verða að hafa í huga að þeir eru ekki eigendur sveitarfélagsins heldur eiga þeir að gæta hagsmuna þess. Þótt gjafir og boð geti virst sakleysisleg og léttvæg á þeirri stundu sem þau eru boðin fram þá getur móttaka gjafa og boða meðvitað eða ómeðvitað haft óeðlileg áhrif þegar síðar kemur að því að taka afstöðu til málefna sveitarfélagsins sem snerta viðkomandi aðila. Viðtaka á gjöfum og boðum getur síðar vakið upp grunsemdir um að ákvörðun hafi byggst á einhverju öðru en hagsmunum sveitarfélagsins og dregið úr trúverðugleika sveitarstjórnarinnar. Sveitarstjórnir ættu að íhuga að setja sér siðferðisreglur um hvernig sveitarstjórnarmenn eigi að bregðast við gagnvart siðferðilegum álitaefnum sem geta komið upp í starfi þeirra og um málsmeðferð í þeim tilvikum. Það auðveldar sveitarstjórnarmönnum að bregðast á réttan hátt við slíkum aðstæðum.

#### TIL UMHUGSUNAR

*Hvaða munur er á pólitískri ábyrgð fulltrúa í meirihluta og fulltrúa í minnihluta?*

*Er hægt að taka það sem gefið að sveitarstjórnarmenn hafi almenna siðferðiskennd og hlíti henni þannig að varúðarráðstafanir séu óþarfar?*

*Oft er litið á sveitarstjórnarmenn sem leiðtoga í byggðarlaginu. Þýðir það að þeir verði að líta á sig sem fyrirmyndir og hvaða afleiðingar hefur það?*

*Er sanngjarnt að gera strangari kröfur til sveitarstjórnarmanna en annarra í siðferðislegum efnum?*

*Hvernig er hægt að fyrirbyggja að siðferðileg álitaefni komi upp?*

## RÉTTINDI OG SKYLDUR SVEITARSTJÓRNARMANNA

Til að sveitarstjórnamaður geti sinnt starfi sínu á sem bestan hátt þarf hann að þekkja þau réttindi og þær skyldur sem því fylgja. Lagaákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnamanna er einkum að finna í III. kafla sveitarstjórnarlaga. Í umfjölluninni hér á eftir verða einstök lagaákvæði ekki skýrð í þeirri röð sem þau birtast í lögnum heldur miðar hún að því að gefa hentugt yfirlit yfir helstu réttindi og skyldur sveitarstjórnamanna.

## RÉTTINDI SVEITARSTJÓRNARMANNA - TJÁNINGAR- OG SKOÐANAFRELSI

Sveitarstjórnamaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni

Sveitarstjórnamaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála, sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákvæði þetta um skoðanafrelsi má rekja til sambærilegs ákvæðis í stjórnarskránni um skoðanafrelsi þingmanna. Sérstakt ákvæði um skoðanafrelsi sveitarstjórnamanna hefur e.t.v. ekki grundvallarþýðingu, enda hafa þeir stjórnarskrárvarinn tjáningarrétt eins og aðrir einstaklingar. Það hefur þó sjálfstætt gildi að því leyti að það felur í sér að sveitarstjórnamaður getur ekki, með bindandi hætti, skuldbundið sig fyrir fram gagnvart kjósendum, stjórn mála-samtökum eða öðrum til þess að hafa ákveðna afstöðu til málefna sveitarfélags. Sveitarstjórnamanni er þannig heimilt að skipta um skoðun. Þrátt fyrir að sveitarstjórnamaður hafi rétt til skoðanafrelsis í störfum sínum girðir það ekki fyrir að afstaða hans getur haft í för með sér pólitískar afleiðingar, t.d. ef hann víkur frá yfirlýstri stefnu stjórn mála-samtaka sinna í ákveðnu máli. Hann verður þó ekki rekinn úr sveitarstjórninni, enda þiggur sveitarstjórnamaðurinn umboð sitt frá kjósendum og hefur það til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnamaðurinn getur hins vegar mist stöðu sem hann hefur þegið í krafti meirihlutasamstarfs, s.s. nefndarformennsku o.þ.h. Strangur flokksagi takmarkar því raunverulegt skoðanafrelsi sveitarstjórnamanns.

Sveitarstjórnamanni er heimilt að skipta um skoðun

Tjáningarfrelsi sveitarstjórnamanns nær hvorutveggja til að tjá sig á sveitarstjórnarfundum og á almennum vettvangi. Hann getur því fjallað um málefni sveitarfélagsins á hvaða vettvangi sem er að teknu tilliti til þess að tjáningarréttur hans getur verið takmarkaður af reglum um þagnarskyldu, auk reglna um meiðyrði og friðhelgi einkalífs.

## MÁLFRELSI, TILLÖGURÉTTUR, ATKVÆÐISRÉTTUR, BÓKANIR O.FL.

Auk þess að hafa öll þau almennu réttindi, sem einstaklingum eru tryggð til tjáningar og áhrifa í þjóðfélaginu með stjórnarskrár-

ákvæðum og lögum, eru sveitarstjórnarmanni tryggð sérstök réttindi á fundum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmaður hefur málfrelsi, tillögurétt, atkvæðisrétt og fleiri réttindi tengd tjáningarfrelsi og lýðræði á hinum formlega vettvangi stjórnunar sveitarfélagsins. Útfærsla á þessum réttindum og takmarkanir á þeim eru í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarskóp sveitarstjórnar.

Í tillögurétti felst að sveitarstjórnarmaður getur lagt mál fyrir fund sveitarstjórnar og felst í því mikilvægt tæki til að koma skoðunum sínum á framfæri. Í réttinum felst einnig að sveitarstjórnarmaðurinn knýr aðra sveitarstjórnarmenn til að taka afstöðu til tillögunnar og birtir þannig pólitíska afstöðu sína og annarra til viðkomandi máls. Fáir tillögur brautargengi felur tillögurétturinn jafnframt í sér mikla möguleika til áhrifa á stjórn sveitarfélags með því að koma stefnumálum sveitarstjórnarmannsins í framkvæmd. Í ákveðnum tilvikum getur hvílt lagaskylda á sveitarstjórn til að leggja fram mál. Þetta á t.d. við um skyldu til að leggja fram fjárhagsáætlun, ársreikning og áætlanir um starfsemi sveitarfélags á sérsviðum, s.s. skipulagsáætlanir. Einnig er sveitarstjórnnum skylt að láta fara fram kosningar eða skipa á annan hátt í nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélags. Pólitísk ábyrgð á að leggja fram þessar tillögur hvílir einkum á meirihluta sveitarstjórnar, en lagalega er ekki gerður sérstakur greinarmunur á hverjum skyldan hvílir. Á minnihluta jafnt sem meirihluta hvílir því skylda til þess að stuðla að því að ákveðin mál, s.s. fjárhagsáætlanir og ársreikningar, séu lögð fyrir sveitarstjórn.

Sú spurning getur vaknað hvort atkvæðisréttur geti haft í för með sér atkvæðisskyldu í einhverjum tilfellum, þ.e. hvort sveitarstjórnarmanni sé skylt að greiða atkvæði í ákveðnum málum. Til hliðsjónar má benda á umfjöllun hér að framan um skyldu til að leggja ákveðin mál fyrir sveitarstjórn, en einnig má benda á skyldur sveitarstjórnarmanns til að standa undir því lýðræðislega umboði sem honum hefur verið falið. Svar við þeirri spurningu er nokkuð ótvírætt. Jafnvel þótt sveitarstjórn sé skylt að afgreiða ákveðið mál þá er sveitarstjórnarmanni ætíð heimilt að sitja hjá, enda er kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu og eru engar undantekningar nefndar á þeirri heimild, sbr. 2. mgr. 20. gr. svstjl. Gagnstæð regla gildir í nágrennalöndum okkar, t.d. Danmörku, þar sem sveitarstjórnarmönnum er skylt að taka ávallt afstöðu í máli. Hér gildir hins vegar sú regla að ef jafnmörg atkvæði eru með tillögu og á móti telst tillaga felld en við kosningu ræður hlutkesti, sbr. 3. mgr. 20. gr. Niðurstaða fæst því alltaf í málum sem borin eru upp fyrir sveitarstjórn. Þrátt fyrir að ávallt sé valkostur að sitja hjá við

Ahrif þess að  
sveitarstjórnarmaður  
tekur ekki afstöðu

atkvæðagreiðslu þá getur hjáseta, rétt eins og greitt atkvæði, haft í för með sér lagalega ábyrgð, t.d. ef sveitarstjórnarmaður situr hjá við atkvæðagreiðslu um tillögu sem augljóslega felur í sér lögbrot. Þá væri hægt að fella ábyrgð á hann fyrir að nýta ekki atkvæðisrétt sinn til að standa gegn hinni ólögmætu ákvörðun. Velta má fyrir sér hvort það standist grunnskyldu sveitarstjórnarmanns að gegna störfum sínum af alúð og samviskusemi, að taka ekki afstöðu og sitja oft hjá við atkvæðagreiðslur sveitarstjórnar. Því fylgdi tæplega lagaleg ábyrgð en vafalaust fylgdi því pólitísk ábyrgð rétt eins og gengur með atkvæðagreiðslur hvers sveitarstjórnarmanns.

Flestar ákvarðanir, sem teknar eru í sveitarstjórn, eru matskenndar eða teknar innan viðfeðms lagaramma og reynir því mun frekar á pólitíska ábyrgð sveitarstjórnarmanna en lagalega. Atkvæðisréttur er mikilvæg aðferð til að koma á framfæri pólitískum skoðunum. Segja má að hjáseta feli í sér leið til að koma fram ákveðnum skoðunum en margir telja þó að hún lýsi einkum því að sveitarstjórnarmaður hafi ekki skoðun á viðkomandi málefni. Sveitarstjórnarmaður, sem oft situr hjá, getur þurft að þola fylgistap vegna þess að hann forðast að taka afdráttarlausu afstöðu og stendur því ekki, að mati kjósenda, undir kröfum um að nýta lýðræðislega möguleika til áhrifa. Í öðrum tilfellum gæti fylgi sveitarstjórnar-manns aukist ef hann hefur ekki greitt atkvæði með eða á móti viðkvæmu máli.

Réttur til að leggja fram bókun

Réttur til að bóka athugasemdir er hluti af fundaréttindum sveitarstjórnarmanna. Í honum felst mikilvægur tjáningarréttur fyrir sveitarstjórnarmann ef hann vill að afstaða hans í máli komi fram á skýrari hátt en bara með því að greiða atkvæði eða sitja hjá. Athugasemdir, sem færðar eru inn í fundargerð, verða að vera stuttar og tengjast máli því sem til umfjöllunar er.

## RÉTTUR TIL UPPLÝSINGA

Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt stjórnunar- og eftirlitsskyldum sínum

Í stjórnkerfi sveitarfélaga fer sveitarstjórn með yfirstjórn og bera sveitarstjórnarmenn lagalega og pólitíska ábyrgð á störfum stjórnkerfisins, þ.e. bæði á nefndum og embættismönnum sveitarfélags. Sveitarstjórnarmaður hefur stjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart starfsemi sveitarfélagsins og ber að gera athugasemdir ef starfsemin er ekki í samræmi við lög og reglur og eins ef hún er ekki í samræmi við stefnu sveitarfélagsins í hinum ýmsu málaflokkum. Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt þessum skyldum sínum og einnig þess að önnur réttindi nýtist honum til fulls. Hann verður til dæmis að hafa næga vitneskju um mál svo hann geti nýtt málfrelsi og tillögurétt til fulls. Sveitarstjórnarmaður hefur ekki aðeins rétt til að afla sér

upplýsinga heldur hafa pólitískar og lagalegar skyldur í för með sér að honum ber skylda til að nýta þennan rétt. Í ákveðnum tilvikum getur sveitarstjórnarmaður því ekki vikið sér undan ábyrgð, pólitískri eða lagalegri, með vísan til þess að hann hafi ekki vitað að einhver skipan mála á vegum sveitarfélags var ekki í samræmi við lög og reglur eða pólitísk markmið.

Almennt ákvæði um rétt til upplýsinga í 30. gr. svstjl.

Réttur sveitarstjórnarmanna til upplýsinga er viðtækur og segir í 30. gr. sveitarstjórnarlaga að aðalmenn í sveitarstjórnnum skuli vegna starfa sinna hafa aðgang að bókum og skjölum sveitarfélagsins og óhindraðan aðgang að stofnunum þess og starfsemi. Þeir varamenn, sem taka sæti í sveitarstjórnnum, eiga einnig þennan rétt, sbr. 37. gr. laganna. Í réttinum felst að sveitarstjórnarmaður á almennt rétt á að fá ljósrit af skjölum en þá takmörkun verður að gera á ljósritun að hún sé innan eðlilegra marka. Þrátt fyrir að ekki sé tiltekið að aðgangur sveitarstjórnarmanna að gögnum geti í einhverjum tilvikum verið takmarkaður, má leiða af lögskýringarreglum að upplýsingar geta í ákveðnum tilvikum verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanns. Þetta getur einkum átt við þegar sérákvæði laga kveða á um takmarkaðan upplýsingarétt og um er að ræða mjög mikilvægar og viðkvæmar upplýsingar um persónuhagi einstaklinga. Sem dæmi má nefna 13. gr. barnaverndarlaga um að sveitarstjórn sé óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Svipuð sjónarmið hafa verið talin eiga við um gögn félagsmálanefndar, enda þótt þar séu ekki við eins ótvíræð lagaákvæði að styðjast. Ef í skjali koma fram upplýsingar sem undanþegnar skulu aðgangi sveitarstjórnarmanns á sveitarstjórnarmaðurinn rétt á að fá aðgang að upplýsingum úr öðrum hlutum skjalsins. Hann skal því fá ljósrit af skjali þar sem hinar undanþegnu upplýsingar hafa verið útstrikaðar eða útdrátt um efni skjalsins ef undanþegnar upplýsingar eru verulegur hluti þess. Þar sem upplýsingaréttur sveitarstjórnarmanns er mjög rúmur og nær m.a. oft og tíðum til upplýsinga sem almenningur hefur ekki aðgang að hvílir þagnarskylda á sveitarstjórnarmönnum. Hins vegar getur sveitarstjórnarmaður, sem fengið hefur upplýsingar sem almenningur getur fengið aðgang að samkvæmt upplýsingalögum, birt þær, s.s. með fjölföldun eða opinberri umræðu.

Upplýsingar sem geta verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanna

Ákvæði barnaverndarlaga

Sveitarstjórnarmaður getur aflað upplýsinga um starfsemi sveitarfélagsins með formlegum og óformlegum hætti. Í flestum tilfellum gerir hann það á óformlegan hátt, t.d. með því að beina fyrirspurnum til starfsmanna sveitarfélagsins. Í því sambandi ber að minnast á að starfsmenn sveitarfélagsins starfa ekki aðeins fyrir meirihluta sveitarstjórnar heldur eiga allir sveitarstjórnarmenn að hafa aðgang að þeim. Þetta gildir m. a. um sveitarstjóra hvort sem

<p>Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður nýtur réttar til aðgangs</p>	<p>hann er ráðinn óháð pólitískum skoðunum hans eða ekki og eins ef hann er jafnframt sveitarstjórnarmaður sjálfur.</p>
<p>Úrræði sveitarstjórnarmanns ef hann fær ekki upplýsingar</p>	<p>Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður getur notið réttar til aðgangs að upplýsingum. Helgast það m.a. af því að einstakir sveitarstjórnarmenn hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum sveitarfélags. Slíkar reglur mega þó í engu skerða þann lágmarksrétt um aðgang sveitarstjórnarmanns að gögnum sem lagaákvæði sveitarstjórnarlaga kveða á um. Efni slíkra reglna getur falið í sér að beiðnum um aðgang að upplýsingum sé beint til framkvæmdastjóra eða yfirmanna deilda og stofnana sveitarfélags. Einnig á hliðstæðan hátt að sveitarstjórnarmaður, sem vill heimsækja stofnun eða deild sveitarfélags, kynni þá fyrirætlun sína fyrir framkvæmdastjóra eða yfirmanni sem myndu veita sveitarstjórnarmanni liðsinni.</p> <p>Þegar sveitarstjórnarmaður fær ekki upplýsingar sem hann biður um getur hann þurft að grípa til sérstakra aðgerða til að afla þeirra. Ef starfsmaður sveitarfélags neitar að veita sveitarstjórnarmanni upplýsingar getur sveitarstjórnarmaðurinn beint beiðni sinni til næsta yfirmanns starfsmanns eða æðsta yfirmanns starfsmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Fáir sveitarstjórnarmaður ekki umbeðnar upplýsingar hjá starfsmönnum sveitarfélagsins getur hann farið fram á að sveitarstjórn skeri úr um hvort honum beri að fá aðgang að viðkomandi upplýsingum. Í nokkrum tilfellum hefur verið leitað eftir áliti félagsmálaráðuneytisins á því hvort sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá umbeðnar upplýsingar.</p> <p>Jafnvel þótt frumkvæði sveitarstjórnarmanns á að fá upplýsingar skipti miklu máli í störfum hans fær hann yfirleitt helstu upplýsingar, sem varða stjórn og starfsemi sveitarfélagsins, á fundum sveitarstjórnar og nefnda og í fundargögnum án þess að þurfa að leita sérstaklega eftir þeim.</p> <p>Þegar fjallað eru um rétt til upplýsinga vaknar sú spurning að hvaða marki sveitarstjórnarmaður geti beðið um að upplýsingar verði teknar saman eða veittar í ákveðnu formi. Út frá þeirri meginreglu verður að ganga að sveitarstjórnarmaður eigi aðeins rétt á að fá upplýsingar sem eru til staðar. Hann á þó rétt á því að starfsmenn sveitarfélags útskýri efni upplýsinganna og gefi einfaldar skýringar eftir því sem beðið er um. Réttur til þess að fá upplýsingar unnar getur einna helst komið til greina ef fyrir hendi er skylda til að viðkomandi upplýsingar séu til innan stjórnkerfis sveitarfélags. Í slíkum tilfellum á sveitarstjórnarmaður jafnan að óska eftir að málið verði tekið fyrir á sveitarstjórnarfundum og fylgja því eftir með þeim hætti frekar en að beina fyrir mælum til</p>
<p>Ósk um vinnslu upplýsinga</p>	

ákveðinna starfsmanna. Almennt er það einungis á valdi meirihluta sveitarstjórnar að ákveða að starfsmenn afli upplýsinga sem ekki eru til innan stjórnkerfis sveitarfélags en hver og einn sveitarstjórnarmaður getur vitanlega lagt fram tillögur þess efnis.

#### TIL UMHUGSUNAR:

<p>Hvernig ætlar þú að hafa frumkvæði í sveitarstjórn og nýta tillögurétt þinn?</p> <p>Er hætta á togstreitu milli þinna eigin skoðana og skoðana flokksystkina þinna eða samstarfsflokks? Hvernig ætlar þú að bregðast við því og hvaða afleiðingar getur það haft?</p> <p>Í hvaða tilvikum er réttlætanlegt að sitja hjá við atkvæðagreiðslu?</p> <p>Er upplýsingarétturinn nægilega vel tryggður í þínu sveitarfélagi?</p>
---

#### RÉTTUR TIL ÞÓKNUNAR, ORLOFS O.FL.

Sveitarstjórn skylt að ákveða þóknun fyrir starf í sveitarstjórn

Starf sveitarstjórnarmanns er jafnan tímafrekt og erilsamt þótt íbúafjöldi og umfang starfsemi hvers sveitarfélags ráði miklu um hversu umfangsmikið það er. Þrátt fyrir að í upphafi hafi störf í sveitarstjórn verið unnin endurgjaldslaust í þágu samfélagsins hefur lengi tíðkast að sveitarstjórnarmenn fái þóknun fyrir störf sín og er nú sveitarstjórn skylt að ákveða hæfilega þóknun fyrir starfann, sbr. 35. gr. Mikilvægt er að sveitarstjórnarmaður fái hæfilega þóknun fyrir störf sín þar sem umfang starfsins er orðið það mikið að því verður vart sinnt á nauðsynlegan og fullnægjandi hátt nema það dragi úr starfsframlagi í daglegu starfi með meðfylgjandi tekju-samdrætti. Hæfileg þóknun skapar sveitarstjórnarmanni umhverfi sem gerir honum kleift að rækja starfið af alúð og samviskusemi og uppfylla þannig kröfur laga og einnig kjósenda.

Sveitarstjórn tekur sjálf ákvörðun um hvað sé hæfileg þóknun fyrir sveitarstjórnarmenn og er efni slíkra ákvarðana mjög mismunandi milli sveitarstjórna. Þóknun getur verið ákveðin sem föst greiðsla á hvern fund og/eða ákveðin fjárhæð á mánuði, t.d. sem ákveðið hlutfall af þingfararkaupi.

Greiðsla fyrir ferðakostnað og önnur starfstengd réttindi

Auk þóknunar fyrir starf er sveitarstjórnarmönnum í sveitarstjórnarlögum tryggður réttur á greiðslu ferðakostnaðar. Þeir eiga rétt á að fá greiddan ferðakostnað vegna reglulegra funda, ef um langan veg er að fara, sem og dvalar- og ferðakostnað vegna sérstakra ferða á vegum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er tryggður ákveðinn orlofsréttur í 36. gr. svstjl. með því að dregið er úr fundahöldum og annarri starfsemi, sem krefst aðkomu þeirra, ákveðinn hluta úr ári. Sveitarstjórnarmaður á rétt á að iðgjöld séu greidd í lífeyrissjóð af þóknun hans vegna sveitarstjórnarstarfa. Framangreind réttindi eru lágmarksréttindi sveitarstjórnarmanna en heimilt er að veita þeim önnur starfstengd réttindi, svo sem

veikindarétt og tryggingavernd, í samræmi við reglur sem hver sveitarstjórn setur.

## SKYLDUR SVEITARSTJÓRNARMANNA

### BORGARALEG SKYLDA TIL AÐ TAKA KJÖRI OG STÖRF Í UMBOÐI SVEITARSTJÓRNAR

Borgaraleg skylda til þátttöku í sveitarstjórn

Starfi sveitarstjórnarmanns fylgir ekki aðeins réttur til lýðræðislegrar þátttöku í starfi sveitarstjórnar heldur fylgja því einnig skyldur til lýðræðislegrar þátttöku. Skyldur kjörinna fulltrúa til þátttöku eftir að hafa hlotið kosningu eru af gömlum meiði og má rekja til borgarlegra skyldna einstaklinga til að sinna störfum í þágu samfélagsins, óháð því hvort þeir hafa leitað eftir því. Í 18. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna kemur fram að manni er skylt að taka kjöri í sveitarstjórn, en nafn manns verði þó ekki sett á framboðslista án samþykkis hans. Þegar sveitarstjórnarmaður hefur hlotið kosningu, hvort sem er við óbundnar kosningar (þá e.t.v. án þess að hafa sóst sérstaklega eftir kjöri) eða við listakosningar verður sveitarstjórnarmaður jafnan að sinna starfanum. Þetta er í raun skylda gagnvart lýðræðinu og því getur sveitarstjórnarmaður ekki afþakkað umboð kjósenda á kjörtímabili, enda fylgir því ávallt að annar einstaklingur kemur í staðinn sem hlotið hefur lakara fylgi samkvæmt kosningareglum. Þau tilvik, sem leiða til þess að sveitarstjórnarmaður getur vikist undan borgaralegri skyldu sinni til að taka kjöri og sitja í sveitarstjórn, lúta að því að sveitarstjórnarmaður geti ekki gegnt skyldum sínum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda. Tilvik annars eðlis geta þó einnig leitt til þess að sveitarstjórnarmaður missi sæti sitt í sveitarstjórn varanlega eða tímabundið, t.d. ef hann missir kjörgengi í sveitarstjórn við flutning úr sveitarfélagi eða vegna sviptingar fjárforræðis. Athyglisvert er að ekki er gerð krafa um að sveitarstjórnarmenn hafi óflekkað mannorð eins og gildir um alþingismenn en af því leiðir að alþingismenn geta misst kjörgengi hafi þeir hlotið refsidóm.

Undantekning frá borgaralegri skyldu til þátttöku

Margar af þeim skyldum sem sveitarstjórnarmenn bera eru í raun leiddar af því grundvallaratriði að manni, sem hlýtur kosningu, er persónulega skylt að taka kjöri í sveitarstjórn. Til dæmis á hann að sinna starfinu, og þeim verkefnum sem fylgja því, á tilhlýðilegan hátt. Ákvæði 28. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórnarmaður sé einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála og að honum beri að gegna störfum af alúð og samviskusemi byggir á persónulegri skuldbindingu sveitarstjórnarmanns og sjálfstæði hans, og er til þess fallin að tryggja að sveitarstjórnarmaður standi undir því umboði sem hann hefur þegið af kjósendum. Ekki er ofsagt að skylda sveitarstjórnarmanna

til að gegna störfum í eigin persónu af alúð og samvisekusemi og í samræmi við lög sé grundvallarskylda hvers sveitarstjórnarmanns.

Skyllt að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélags

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka kjöri í nefnd, ráði eða stjórn á vegum sveitarfélags, sbr. 33. gr. svstjl. Skyldan er í samræmi við þá skyldu sveitarstjórnarmanns að sinna störfum af alúð og samvisekusemi og er með henni tryggt að sveitarstjórnarmaður sinni þeim verkefnum sem eru nauðsynleg og verða ekki skilin frá því hlutverki sem hann hefur sem kjörinn fulltrúi í stjórn sveitarfélagsins. Undanþága frá skyldu til að taka kjöri kemur aðeins til greina, hafi hann gegnt starfinu áður, og gildir undanþágan frá skyldunni aðeins til jafnlengdar þess tíma sem sveitarstjórnarmaður gegndi starfinu, sbr. 2. mgr. 33. gr.

Undanþága frá skyldu

Störf í þágu sveitarstjórnar

Verkefni, sem fylgja starfi sveitarstjórnarmannsins og hann er kjörinn í, eru mismunandi. Þó má segja að störfín eigi það sammerkt að þeim fylgir einhvers konar stjórnun, völd eða fyrirsvor vegna afmarkaðra málefna sveitarfélagsins. Sem dæmi má nefna formennsku í nefndum eða eftirfylgni með ákvörðunum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er í þeim tilvikum falið að fara með vald í umboði sveitarstjórnar. Fyrirsvor sveitarstjórnarmanns vegna málefna sveitarfélagsins er jafnan afmarkað af ramma sem lög, samþykktir og aðrar reglur kveða á um, m.a. um að endanlegar ákvarðanir séu teknar á fundum sveitarstjórnar eða nefndar sem sveitarstjórn hefur veitt heimild til fullnaðarafgreiðslu. Það er því góð venja að hafa þann fyrirvara á svörum til borgaranna að mál nái ekki fram að ganga fyrir en sveitarstjórn eða nefnd hefur tekið ákvörðun.

Störf utan funda í sveitarstjórn

Þegar sveitarstjórnarmaður starfar að ákveðnum málum í umboði sveitarstjórnar utan funda í sveitarstjórn er hlutverk hans líkt hlutverki starfsmanna sveitarfélagsins. Við þau störf er sveitarstjórnarmaður ekki aðeins bundinn af lögum og sannfæringu sinni, heldur getur hann þurft að lúta boðvaldi sveitarstjórnar. Sveitarstjórn getur því í flestum tilfellum falið sveitarstjórnarmanni að vinna að ákveðnum verkefnum í samræmi við stefnu meirihluta í viðkomandi málaflokki. Slík boð frá sveitarstjórn geta falist í samþykktum, erindisbréfi eða öðrum fyrirmælum frá sveitarstjórn. Sveitarstjórnarmaður hefur vissulega skoðanafrelsi og getur verið ósáttur við þá framkvæmd sem honum er falin. Fylgi hann ekki vilja meirihlutans á hann yfir höfði sér nokkurs konar agavald sveitarstjórnar þar sem hún getur afturkallað það umboð sem hún hefur fengið sveitarstjórnarmanni og skipað annan í viðkomandi stöðu. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnir hafa endurkosið í nefndir á miðju kjörtímabili. Sveitarstjórn hefur þó ekki ætíð heimild til að segja fulltrúum sínum fyrir verkum. Það getur m.a.

átt við þegar sveitarstjórn tilnefnir fulltrúa til starfa utan stjórnkerfis sveitarfélags, sem sérstakar reglur gilda um, svo sem fulltrúa í stjórn hlutafélags, eða þegar lög mæla fyrir um að stjórnvald skuli starfa óháð sveitarstjórn í einstökum málum, sbr. t.d. barnaverndarnefndir og einstök barnaverndarmál.

## FUNDASÓKN

Skylt að sækja fundi	Sveitarstjórnarmanni ber skylda til að sækja alla sveitarstjórnarfundi og fundi í nefndum á vegum sveitarstjórnar nema lögmæt forföll hamli, sbr. 27. gr. Lögmæt forföll geta verið veikindi eða önnur brýnni skyldustörf. Ákvæðið felur ekki aðeins í sér að sveitarstjórnarmaður eigi að mæta á fundi heldur einnig að hann eigi að sitja allan fundinn nema lögmæt forföll hamli því.
Tilkynningaskylda um forföll	Hamli lögmæt forföll því að sveitarstjórnarmaður geti sótt fund ber honum að tilkynna um forföll sín til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins eða oddvita, ef sérstakur framkvæmdastjóri starfar ekki. Sveitarstjórnarmanni ber að koma slíkri tilkynningu á framfæri sem fyrst eftir að ljóst er að forföll muni hamla mætingu á komandi fund sveitarstjórnar. Þetta er áriðandi vegna þess að boða þarf varamann við forföll aðalmanns og æskilegt er að varamaðurinn fái sem fyrst vitneskju um að hann eigi að taka sæti á fundi sveitarstjórnar. Þegar varamaður tekur sæti aðalmanns verða virk ákveðin réttindi varamanns, sem eru honum nauðsynleg til að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi, t.d. réttur til að kynna sér gögn og að fá dagskrá fundar í hendur.

## EFTIRLITSHLUTVERK

Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og að fylgt sé reglum um meðferð sveitarstjórnarmála sem ákveðnar eru í lögum, reglugerðum og samþykktum sveitarfélagsins, sbr. 9. gr. svstjl. Af þessu mikilvæga hlutverki sveitarstjórnar má ráða þá skyldu hvers sveitarstjórnarmanns að hafa eftirlit með stjórnslu sveitarfélagsins og annarri starfsemi þess. Lagaleg ábyrgð getur fylgt því ef sveitarstjórnarmaður sinnir ekki þessari skyldu, t.d. með því að láta hjá líða að gera athugasemdir við lögleysu í stjórnslu sveitarfélagsins sem hann fær vitneskju um. Einnig getur ábyrgð komið til vegna þess að starfsmaður hefur ekki sinnt því eftirliti sem sanngjarnt og eðlilegt er að ætla að hann hefði átt að gera. Skyldan til að hafa vakandi auga með starfsemi sveitarfélagsins felur ekki aðeins í sér lagalega ábyrgð, heldur getur einnig verið um að ræða pólitíska ábyrgð. Eftirlitið er ekki frumkvæðiseftirlit nema sé sérstakt tilefni til þess. Með þessu er átt við að ekki hvílir skylda á sveitarstjórnarmanni að hafa frumkvæði að því að taka til skoðunar afmarkaða starfsemi

sem valin er af handahófi. Eftirlitsskyldan felst fyrst og fremst í því að fyrir sveitarstjórn séu reglulega lagðar upplýsingar um starfsemi sveitarfélagsins. Sem dæmi um reglubundið eftirlit sveitarstjórnar er að fundargerðir allra nefnda sveitarfélags eru lagðar fyrir hana. Þrátt fyrir að eftirlitsskyldan sé almenn með þessum hætti þá fylgir henni vissulega, þegar tilefni er til, að eftirlitið beinist sérstaklega að afmarkaðri starfsemi á vegum sveitarfélags.

## SÉRSTAKT HÆFI

Sérstakt hæfi segir til um hvenær maður er í það sérstökum tengslum við mál eða málsaðila að hann sé vanhæfur til að fjalla um það

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka ekki þátt í meðferð máls sem hann telst vanhæfur til að fjalla um. Með vanhæfi er hér átt við reglur um svokallað sérstakt hæfi en það segir til um það hvenær maður er í það sérstökum tengslum við málefni sem til umfjöllunar er hverju sinni, eða aðila sem það snertir, að hann sé vanhæfur til að fjalla um það. Það sem liggur að baki reglum um sérstakt hæfi er að koma í veg fyrir að menn þurfi að fjalla um og taka afstöðu til mála, ef þeir eða venslamenn þeirra hafa hagsmuna að gæta við úrlausn þeirra. Reglurnar stuðla þannig að því að stjórnsýslan starfi á hlutlægan hátt og ómálefnaleg sjónarmið komist hvorki að né tilefni sé til þess að ætla að slíkt gerist. Markmið reglnanna um sérstakt hæfi er að stuðla að vandaðri ákvörðunartöku og auka trúverðugleika og traust borgara á starfsemi opinberra aðila. Reglur um sérstakt hæfi eru skyldar reglum um almennt hæfi en umfjöllun um þær er að finna í kafla um kjörgengi í nefndir sveitarfélaga.

Ef sveitarstjórnarmaður veit að hæfi hans orkar tvímælis skal hann kynna sveitarstjórn það áður en umfjöllun um málið hefst. Við mat á því hvort sveitarstjórnarmaður telst vera vanhæfur skal litið til 19. gr. svstjl. Þar er kveðið á um að sveitarstjórnarmaður skuli víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Mat á því hvort sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur byggist ekki á því hvort hann sjálfur telji sig geta tekið ákvörðun án þess að tengslin hafi áhrif. Sveitarstjórnarmaður verður að setja sig í þau spor að meta hvort þátttaka hans í meðferð málsins muni leiða til þess að almennt megi ætla að ákvörðun mótist að einhverju leyti af tengslunum. Hann á ekki að leggja mat á málið út frá persónulegum forsendum sínum. Sveitarstjórnarmaður getur ekki lýst sig vanhæfan á eigin forsendum heldur þurfa framangreind skilyrði alltaf að vera fyrir hendi. Sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikið sér undan þátttöku í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um viðkvæm mál með sjálfskipuðu vanhæfi sínu.

Nota á almenna mælikvarða við mat á vanhæfi – ekki persónulega

Málsmeðferð í vanhæfismálum	Þegar sveitarstjórnarmaður telur sig vera vanhæfan getur hann gert stuttlega grein fyrir afstöðu sinni til viðkomandi máls. Þegar vakin hefur verið athygli á mögulegu vanhæfi sveitarstjórnarmanns skal sveitarstjórn greiða atkvæði án undangenginna umræðna um vanhæfi sveitarstjórnarmannsins, nema oddviti telji atkvæðagreiðslu óþarfa. Sveitarstjórnarmaður, sem hlut á að máli, má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Sé sveitarstjórnarmaður talinn vanhæfur skal hann víkja af fundi. Sveitarstjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á vanhæfi sínu, en sú spurning vaknar hvort sveitarstjórnarmenn geti vakið athygli á vanhæfi annarra sveitarstjórnarmanna. Með hliðsjón af skyldum sveitarstjórnarmanns til að sinna störfum sínum í samræmi við lög og hafa eftirlit með starfsemi sveitarfélags verður að telja að sveitarstjórnarmanni sé bæði rétt og skylt að vekja athygli á mögulegu vanhæfi annars sveitarstjórnarmanns. Með því móti er tryggt að sveitarstjórn taki afstöðu til þess hvort um vanhæfi sveitarstjórnarmanns sé að ræða og þannig er hægt að koma í veg fyrir að ákvarðanir séu teknar í andstöðu við reglur um sérstakt hæfi.
Sveitastjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á hugsanlegu vanhæfi sínu	
Sveitarstjórnarmönnum getur verið skylt að vekja athygli á hugsanlegu vanhæfi annarra	
Vanhæfi vegna skyldleika	Til nánari skýringar um það hvað teljast nánir venslamenn, er hægt að horfa til 3. gr. stjórnáskilslutlaga þar sem ýmis vanhæfistengsl eru skilgreind. <sup>1</sup> Þó verður að hafa í huga að reglur um vanhæfi sveitarstjórnarmanna gera samkvæmt orðanna hljóðan ekki eins strangar kröfur til tengsla og stjórnáskilslutlög. Við mat á því hvað teljast tengsl sem valda vanhæfi samkvæmt 19. gr. verður því að horfa til aðstæðna hverju sinni, m.a. til þess hversu sveitarfélag er fjölmennt.
Vanhæfi þegar ákvörðun snertir íbúa almennt eða ákveðinn hóp þeirra	Ljóst er að mörg þeirra mála, sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um, snerta alla íbúa sveitarfélags, eða ákveðinn hóp þeirra, t.d. skipulagsmál. Að jafnaði er sveitarstjórnarmaður ekki vanhæfur til að fjalla um slík mál og taka ákvarðanir í þeim, en þó getur það komið til ef viðkomandi mál snertir sveitarstjórnarmanninn sérstaklega. Sem dæmi má nefna að ef hann á stóran hluta fasteigna á ákveðnu deiliskipulagssvæði gæti hann talist vanhæfur til að taka þátt í málsmeðferð vegna deiliskipulagsins.
Vanhæfi við pólitíska ákvarðanatöku	Ákvarðanir sveitarstjórnar eru í mörgum tilfellum pólitískar fremur en að vera í hefðbundnum skilningi ákvarðanir stjórnvalda sem teknar eru innan þróngs svigrúms laga og reglna. Hið pólitíska eðli ákvarðana sveitarstjórna hefur í för með sér að mat á hæfi sveitar-

<sup>1</sup> **3. gr. VANHÆFISÁSTÆÐUR.**

Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls: .....

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.

stjórnarmanna er frábrugðið því sem gildir um mat á hæfi samkvæmt stjórnsýslulögum. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnarmaður telst jafnan ekki vanhæfur til að fjalla um mál í sveitarstjórn þótt hann hafi fjallað áður um það sem nefndarmaður. Ef sveitarstjórnarmaður tekur þátt í starfi félagsamtaka með ákveðin mál að markmiði eða hann hefur með öðrum hætti birt ákveðnar skoðanir sínar á málinu hefur það ekki þau áhrif að hann teljist sjálfkrafa vanhæfur þegar málið kemur til umfjöllunar sveitarstjórnar. Þátttaka hans í félagsamtökunum eða afstaða hans í ákveðnum málum getur verið ástæða þess að sveitarstjórnarmaður hlaut kosningu og óeðlilegt er að útiloka sveitarstjórnarmenn frá að fjalla um mál á áhugasviði þeirra. Af ástæðum, sem rekja má til hins pólitíska eðlis sveitarstjórnar, er gerð undantekning frá reglum um sérstakt vanhæfi sveitarstjórnarmanna þegar þeir velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða þegar þeir ákveða þóknun fyrir slík störf, sbr. 2. mgr. 19. gr en þar er tekið fram að sveitarstjórnarmenn séu ekki vanhæfir þegar verið er að velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða ákveða þóknun fyrir slík störf. Sem dæmi um áhrif þessarar reglu er það að sveitarstjórnarmaður getur tekið þátt í atkvæðagreiðslu um kosningu í byggðarráð sveitarfélagsins og þá greitt sjálfum sér atkvæði.

Í 3. og 4. mgr. 19. gr. eru sérákvæði um sveitarstjórnarmenn sem eru jafnframt starfsmenn sveitarfélags. Þeir eru vanhæfir til að fjalla um mál í sveitarstjórn sem þeir hafa undirbúið sem starfsmenn sveitarfélags. Þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags og ekki við um afgreiðslu fjárhagsáætlunar og ársreiknings sveitarfélags.

#### TIL UMHUGSUNAR:

**Við hvaða aðstæður gæti reynt á sérstakt hæfi þitt í sveitarstjórn?**

#### ÞAGNARSKYLDA

32. gr.  
sveitarstjórnarlaga  
um þagnarskyldu  
sveitarstjórnarmanna  
þarf að túlka með  
hliðsjón af ákvæðum  
upplýsingalaga um  
aðgang almennings  
að gögnum

Sveitarstjórnarmenn skulu gæta þagnarskyldu um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls, sbr. 32. gr. Sveitarstjórn fer með yfirstjórn sveitarfélags og er stjórnvald. Um aðgang almennings að upplýsingum um mál, sem til meðferðar eru eða hafa verið innan stjórnkerfis sveitarfélags, þ. á m. í sveitarstjórn, fer eftir upplýsingalögum. Þagnarskylduákvæði sveitarstjórnarlaga er almennt þagnarskylduákvæði. Almenn þagnarskylduákvæði ganga að jafnaði ekki framar reglum upplýsingalaga um hvaða gögn skuli gerð opinber. Þagnarskylduákvæðið nær því aðeins til þeirra upplýsinga sem ekki skulu veittar almenningi á grunni upplýsingalaga. Til þess að greina megi nánar

hvaða upplýsingar heyra undir þagnarskylduákvæðið þarf því að skoða ákvæði 4.–6. gr. upplýsingalaganna.

Einnig ákvæði í sérlægum um þagnarskyldu sveitastjórnarmanna

Sveitarstjórnarmaður getur vegna starfa sinna einnig verið bundinn þagnarskyldu samkvæmt öðrum og strangari þagnarskylduákvæðum en hinu almenna ákvæði sveitarstjórnarlaga. Getur þar einkum komið til seta hans í nefndum sem starfa samkvæmt lögum sem hafa að geyma sérstakt þagnarskylduákvæði. Félagsmálanefnd er dæmi um slíka nefnd. Sveitarstjórnarmaður getur einnig verið valinn af sveitarstjórn til að sinna störfum sem hvorki heyra undir stjórnslu sveitarfélags né ríkis og eru því utan gildissviðs upplýsingalaga, t.d. stjórnarseta í einkaréttarlegu fyrirtæki. Þá er ekki hægt að horfa til reglna upplýsingalaga um hvað felst í þagnarskyldu sveitarstjórnarmannsins á viðkomandi sviði, heldur verður að horfa til annarra lagareglna. Dæmi um tilvik, þegar þagnarskylda hvílir á sveitarstjórnarmanni utan stjórnslu sveitarfélags, er þegar hann hefur verið tilnefndur til setu í stjórn sparisjóðs eða hlutafélags, en sérstakt þagnarskylduákvæði gildir um stjórnarmenn í sparisjóðum og trúnaðarskyldur hvíla á stjórnarmönnum í hlutafélögum.

Þagnarskylda helst eftir að sveitarstjórnarmaður lætur af störfum

Rétt er að taka fram að þagnarskylda um vitneskju, sem sveitarstjórnarmaður fær í störfum sínum sem þagnarskylduákvæði ná til, helst áfram eftir að hann lætur af störfum í sveitarstjórn.

#### TIL UMHUGSUNAR

Um hvaða störf þín sem sveitarstjórnarmaður ríkir þagnarskylda?

#### SAMSTARF SVEITARSTJÓRNARMANNA UTAN SVEITARSTJÓRNARFUNDA

Sveitarstjórnarlög kveða á um umgjörð starfsemi sveitarstjórnar og annað sem varðar stjórn sveitarfélags en þau fela ekki í sér reglur um hvernig haga skuli samráði milli sveitarstjórnarmanna utan hinna formlegu stjórnslueininga sveitarfélags, s.s. við meirihlutasamstarf og önnur pólitísk samskipti. Þó verður að telja að pólitískt samstarf geti ekki verið ósnortið af þeim meginreglum sem gilda við stjórn sveitarfélags, t.d. verða ákvarðanir á meirihlutfundum alltaf háðar því að málefni fái formlega meðferð og samþykkt á fundum sveitarstjórnar. Engu að síður er frjálrsæði sveitarstjórnarmanna í hinu pólitíska umhverfi sveitarstjórnarmála mikið og er það að nokkru leyti tryggt í sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um skoðana- og tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanna.

Sveitarstjórnarmenn geta rætt saman, eða átt annars konar samráð, utan hins formlega vettvangs stjórnar sveitarfélags sem sveitarstjórnarlög, samþykktir sveitarfélags og aðrar reglur kveða á um.

Sem dæmi má nefna fundi allra sveitarstjórnarmanna í meirihluta eða minnihluta, úr einum eða fleiri stjórn mála flokkum, þar sem til umræðu eru mál næsta sveitarstjórnarfundar, stefnumarkningar eða önnur málefni sveitarfélagsins.

Segja má að áhrif samráðs sveitarstjórnarmanna utan funda sveitarstjórnar þjóni m.a. þeim tilgangi fyrir stjórn sveitarfélagsins að sveitarstjórnarmenn þekki málefni betur og fylkingar í sveitarstjórn hafi þegar myndað sér ákveðnar sameiginlegar skoðanir. Þetta stuðlar að vel upplýstri og markvissri umræðu á sveitarstjórnarfundum. Hins vegar geta fundir sveitarstjórnarmanna utan stjórnkerfis sveitarfélags haft í för með sér að það dragi úr umræðu á opinberum fundum og að þeir nýtist aðeins sem birtingarháttur ákvarðana sem teknar eru utan þeirra. Við þess háttar framkvæmd er dregið verulega úr þýðingu reglna sem eiga að tryggja lýðræðislega og málefnalega afgreiðslu sveitarstjórnarmála, s.s. að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum, sbr. 16. gr. svstjl., og að hæfisreglur séu virtar, sbr. 19. gr. laganna. Hafa verður í huga að þrátt fyrir að frelsi sé um samráð um mál utan hins opinbera stjórnkerfis þá gilda sumar skyldur sveitarstjórnarmanna á hvaða vettvangi sem er. Til dæmis verður sveitarstjórnarmaður, jafnt innan og utan funda, að hafa í huga grunnskyldu sína um að sinna störfum sínum af alúð og samviskusemi og í samræmi við lög og eins verður hann ávallt að gæta þagnarskyldu.

Sveitarstjórnarmanni er nauðsynlegt að hafa samvinnu við samstjórnarmenn sína til þess að geta komið fram stefnumálum sínum í stjórn sveitarfélags og þjónar samráð sveitarstjórnarmanna utan funda þeim megintilgangi. Algengast er samstarf innan tiltekins stjórn málaafsl. Einnig er um að ræða svokallað meirihluta eða minnihlutasamstarf fleiri stjórn mála samta, en eins getur náðst þverpólísk samstaða um einstaka mál. Við samráðið reynir á pólitíska hæfileika sveitarstjórnarmanns. Hann reynir að ná því fram að aðrir sveitarstjórnarmenn veiti þeirri niðurstöðu, sem hann kys, brautargengi og reynir þá á röksemdafærslu hans og sannfæringarkraft. Náist ekki samstaða með þeim hætti er gripið til annarra pólitískra úrræða, s.s. málamiðlana og hliðrana. Málamiðlanir felast í því að sveitarstjórnarmaður gefur eftir einhverja þætti í stefnu sinni gegn því að kollegar hans veiti honum liðsinni til að koma fram stefnumáli sínu. Hliðranir felast í því að sveitarstjórnarmaður samþykkir að styðja eitthvert stefnumál kollega síns í sveitarstjórn gegn því að kollegi hans styðji annað stefnumál hans. Sem skýrt dæmi um sambland af þessu eru svokallaðir málefna samningar sem oft eru gefnir út eftir að meirihlutasamstarf tveggja flokka kemst á í byrjun kjörtímabils.

## SAMSTARF SVEITARSTJÓRNARMANNA OG STARFSMANNA SVEITARFÉLAGS

Starfsmenn hafa ekki lýðræðislegt umboð til ákvörðunartöku eins og sveitarstjórnarmenn

Sveitarstjórnarmenn hafa lýðræðislegt umboð frá íbúunum til að taka afstöðu og ákvörðun. Sá eðlismunur er á stöðu sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags að starfsmennirnir hafa ekki slíkt lýðræðislegt umboð. Þeir búa oftast yfir meiri faglegri þekkingu en sveitarstjórnarmenn. Þekking út af fyrir sig nægir þó ekki til að taka ákvörðun. Til þess að taka ákvörðun þarf að taka afstöðu til þeirra valkosta sem fyrir hendi eru. Starfsmenn sveitarfélaga hafa almennt ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess, sbr. 3. mgr. 44. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur hvenær sem er dregið slíkt valdframsal til baka. Undantekning frá þessu eru ákvæði í grunnskólalögum um heimildir skólustjóra til að taka ákvarðanir varðandi nemendur, t.d. um agaviðurlög.

Starfsmenn hafa ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess

Mismunandi hlutverk starfsmanna og sveitastjórnarmanna

Nánar má skilgreina hlutverk þessara tveggja hópa þannig:

- Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er að vera fulltrúi íbúanna og túlka óskir og kröfur þeirra og taka ákvarðanir sem því fylgja.
- Hlutverk starfsmanns er að leggja faglegan grunn að ákvörðunartöku þannig að sveitarstjórnaðurinn hafi fullnægjandi faglega innsýn í málið til að taka ákvörðun og að sjá um framkvæmd hennar.

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna

Samkvæmt ofangreindu gegna starfsmenn mikilvægu ráðgjafarhlutverki gagnvart sveitarstjórnarmönnum. Við ráðgjöf sína á starfsmaðurinn annars vegar að byggja á hinni faglegu þekkingu sinni og hins vegar á forsendum sveitarstjórnarinnar, út frá markmiðum hennar og stefnu. Æskilegt er að ráðgjöf starfsmanna feli í sér eftirfarandi fjóra þætti:

- Lýsingu á málsatvikum.
- Upplýsingar um lög og reglur sem við eiga.
- Hvaða valkostir eru fyrir hendi um ákvörðunartöku og hvað mæli með og móti hverjum kosti.
- Tillögu að ákvörðun. Við tillögugerð á starfsmaður, eins og áður sagði, ekki að gera tillögu út frá sinni persónulegu skoðun heldur út frá stefnu sveitarstjórnar eða venjubundinni framkvæmd.

Ráðgjafarhlutverkið er gagnvart sveitastjórninni í heild sinni

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna er gagnvart sveitarstjórninni í heild sinni og allir fulltrúar í sveitarstjórn eiga að hafa jafnan aðgang að greinargerðum starfsmanna. Á sama hátt og á við um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna, getur hver sveitarstjórn sett reglur um

Framkvæmd  
ákvörðunar  
sveitastjórnar er gerð  
í umboði hennar

heimildir einstakra sveitarstjórnarmanna til að leita eftir ráðgjöf starfsmanna og t.d. sett reglur um að slíkt eigi sér stað með milligöngu eða vitneskju framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Í því tilviki verður að tryggja öllum fulltrúum jafnan aðgang.

Yfirleitt eru það bara starfsmenn með stjórnunarhlutverk sem hafa ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarstjórn. Hins vegar taka allir starfsmenn sveitarfélags þátt í því að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar. Framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar á sér stað í umboði hennar. Starfsmennirnir eiga að framkvæma ákvörðun þannig að framkvæmd sé í samræmi við stefnu og markmið sveitarstjórnarinnar. Þetta gerir þær kröfur til sveitarstjórnarinnar að starfsmönnum sé veittur ákveðinn rammi og verklagsreglur til að styðjast við. Sveitarstjórnin ber pólitíska ábyrgð á allri starfsemi sveitarfélagsins. Ábyrgð sveitarstjórnarinnar er gagnvart íbúunum en ábyrgð starfsmannanna er gagnvart sveitarstjórninni.

Starfsmenn sveitarfélaga hafa skoðanafrelsi og heimild til að tjá sig um málefni sveitarfélagsins á sama hátt og hver annar borgari. Hins vegar ber þeim skylda til að framkvæma ákvarðanir í samræmi við vilja sveitarstjórnar þótt þeir séu henni ósammála.

#### TIL UMHUGSUNAR

<p><b>Hvaða eðlismunur er á hlutverki og verkefnum sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags?</b></p> <p><b>Eru árekstrar? Ríkir traust? Hvernig er hægt að bæta samstarfið?</b></p> <p><b>Hvað vinnst með því að hafa skýrar reglur um verkaskiptingu á milli sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélaga?</b></p> <p><b>Hvaða afleiðingar getur það haft ef ekki eru skýrar reglur?</b></p>
---

#### TENGLI VIÐ ÍBÚA OG HIÐ YTRA UMHVERFI

Tvískipt hlutverk  
sveitarstjórna

Sveitarstjórn hefur tvískipt hlutverk. Annars vegar er sveitarstjórn hluti af framkvæmdavaldinu og ber að framfylgja lögum sem löggjafarvaldið hefur sett. Sem handhafi framkvæmdavaldsins má sveitarstjórn ekki brjóta gegn lögum og hún verður að hafa heimild í lögum fyrir athöfnum sínum gagnstætt því sem gildir um einkaaðila sem almennt er heimilt að framkvæma allt sem ekki er sérstaklega bannað samkvæmt lögum. Í öðru lagi hefur sveitarstjórn lýðræðislegt hlutverk gagnvart íbúum sveitarfélagsins. Í sveitarstjórn sitja fulltrúar sem íbúarnir hafa kjörið til að standa vörð um skoðanir og hagsmuni sína og til að taka ákvarðanir fyrir þeirra hönd.

Lýðræðislegt  
hlutverk

Lýðræðislegt hlutverk sveitarstjórnar endurspeglast í stjórnunarkerfi sveitarfélaga. Það byggir á nefndakerfi þannig að mjög margir koma að undirbúningi máls og ákvörðunartöku. Meginreglan er sú

að ákvarðanir á sveitarstjórnarstiginu eru teknar á fundum í sveitarstjórn og nefndum. Ákvarðanir eru ekki teknar af einstaklingum heldur af þeim hópi sem situr í sveitarstjórn eða nefnd. Þetta fyrirkomulag tryggir að hægt er að rekja hvernig hefur verið staðið að ákvörðunartöku og hverjir beri ábyrgð á henni. Þetta stuðlar líka að því að allir fulltrúar í sveitarstjórn og nefndum standi jafnt að vígi varðandi upplýsingar og undirbúning fyrir ákvörðunartöku. Skytt er að skrá fundargerð um alla fundi innan sveitarfélags og ákveðnar formreglur gilda um skráningu þeirra. Þessar fundargerðir eru opinber gögn sem almenningur á að hafa aðgang að. Meginreglan um að fundir sveitarstjórnar skuli vera opnir undirstrikar einnig hið lýðræðislega hlutverk sveitarstjórna.

Skyldur  
sveitarstjórnar sem  
hluti  
framkvæmdavaldsins

Sem hluti framkvæmdavaldsins verður sveitarstjórn að gæta réttaröryggissjónarmiða gagnvart íbúum sínum. Sveitarstjórn verður að fylgja þeim réttarreglum sem eiga við um meðferð mála, svo sem ákvæðum stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga. Almennur á almennt rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélaga, nema um sé að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar eða upplýsingar sem geta skaðað viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Sveitarstjórn er skytt að gæta jafnræðis milli íbúa við meðferð mála. Henni er skytt að upplýsa mál og rannsaka áður en ákvörðun er tekin og gefa aðilum máls kost á að tala máli sínu. Sveitarstjórn ber einnig að rökstyðja ákvarðanir sínar.

Svigrúm sveitar-  
stjórna til að móta  
lýðræðislegt hlutverk  
sitt

Hver sveitarstjórn hefur nokkurt svigrúm til að móta sér stefnu um hvernig hún vill starfa. Hvort hún vill nýta sér það svigrúm sem hún hefur innan ramma laga til að leysa verkefni sín með tilliti til séraðstæðna í sveitarfélaginu og óska íbúa. Hvort hún vill leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki eða sem lýðræðislega skipulagsheild og opna stjórnarsýsluna fyrir íbúana og hafa samráð við þá áður en ákvarðanir eru teknar. Samráð við íbúana getur nýst til að finna lausnir sem henta staðbundnum aðstæðum. Það getur líka stuðlað að vandaðri ákvörðunartöku þar sem ákvörðun er tekin á grundvelli upplýsinga um sjónarmið og afstöðu fleiri aðila. Loks getur það auðveldað framkvæmd ákvörðunar þar sem meiri skilningur og þekking er fyrir hendi meðal íbúanna hafi þeir verið hafðir með í ráðum á undirbúningsstigi.

Kostir samráðs við  
íbúana

Samráð á forsendum  
íbúanna

Sveitarstjórnarmenn verða að hafa í huga að til þess að ná til íbúa verður að nota aðferðir sem ná til þeirra. Samráðið verður að vera á forsendum íbúanna og þeir verða að hafa möguleika á raunverulegum áhrifum. Ekki er þess að vænta að hægt sé að virkja íbúa til þátttöku ef þeir upplifa að samráðið sé aðeins til málamynda þar sem í raun er búið að taka ákvörðun í máli. Þetta

Nýjar aðferðir til samráðs

er reyndar oft staðan á sveitarstjórnarfundum þar sem meirihlutinn í sveitarstjórn er í raun fyrir fundinn búinn að komast að ákveðinni niðurstöðu sem á aðeins eftir að staðfesta formlega. Af þessum sökum er ástæða til að ætla að opnir fundir sveitarstjórnar missi oft marks, enda heyrir það til undantekninga á flestum stöðum að íbúar nýti sér rétt sinn til að vera viðstaddir fundi sveitarstjórnar.

Þess eru ekki mörg dæmi að sveitarstjórnnum sé lögskýlt að hafa samráð við íbúa. Ætla má þó að slíkum ákvæðum muni fjölga í framtíðinni, ekki síst fyrir áhrif frá lagasetningu Evrópusambandsins. Skipulags- og byggingarlög gera ráð fyrir því að skipulagstillögur sveitarstjórnar séu auglýstar og íbúar hafi tiltekinn frest til að gera athugasemdir sem sveitarstjórn þarf síðan að taka afstöðu til. Bent hefur verið á að það samráð, sem löggin gera ráð fyrir, sé of seint í vinnuferlinum þar sem möguleikar íbúa til breytinga á framkomnum tillögum sveitarstjórnar séu litlir, auk þess sem fyrirkomulagið stuðli frekar að því að herða deilur en leysa, því tilhneiging sé til þess að hver og einn geri ýtrustu kröfur fyrir sjálfan sig án tillits til sjónarmiða annarra. Að undanförunu hafa nokkur sveitarfélög gert tilraunir, sem hafa tekist vel, til að virkja íbúa sína til þátttöku í stefnumörkun á frumstigi.

#### TIL UMHUGSUNAR

Hvernig er sveitarstjórnin sem þú situr í að nýta sér svigrúm sitt til athafna?

Er hægt að gera starfið skilvirkara?

Er hægt að efla lýðræðislegt starf sveitarstjórnarinnar?

Hvernig er hægt að auka áhuga íbúa á sveitarstjórnarmálum og virkja þá til þátttöku?

Hvað vinnst með samráði við íbúa?

#### HEIMILDIR OG ÍTAREFNI

*Kommunenens Sentralforbund. 2. útgáfa 2003. Ny i politikken. Oslo. Kommuneforlaget.*

*Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, ásamt skýringum og athugasemdum. Sesselja Árnadóttir tók saman.*

*Sveitarstjórnarréttur – Fundir og fundarsköp. Gunnar Eydal hrl. 2006. Reykjavík. Samband íslenskra sveitarfélaga.*