



Til forsætisnefndar

Kópavogi, 4. mars 2026
2310547/003.02 SP

Efni: Siðareglur kjörinna fulltrúa. Farvegur fyrir álitamál varðandi siðareglur.

Á fundi forsætisnefndar þann 19. febrúar 2026 var á dagskrá umræða um siðareglur kjörinna fulltrúa, að beiðni forseta bæjarstjórnar og var eftirfarandi bókað af hálfu Bjargar Baldursdóttur og Elísabetar B. Sveinsdóttur:

Undirritaðar hafa orðið varar við opinbera umfjöllun og framgöngu kjörins fulltrúa þar sem notaður hefur verið titill bæjarfulltrúa í tengslum við umfjöllun um mál sem varða sveitarfélagið, auk birtingar efnis um starfsfólk bæjarins á opinberum vettvangi. Undirritaðar áréttu að samkvæmt siðareglum kjörinna fulltrúa ber þeim að sýna háttvísi, ábyrgð og virðingu í samskiptum og gæta þess að framganga þeirra grafi ekki undan trausti á stjórnsýslu sveitarfélagsins. Undirritaðar telja mikilvægt að þessi sjónarmið séu höfð að leiðarljósi í störfum kjörinna fulltrúa og í allri opinberri umfjöllun um málefni sveitarfélagsins.

Leggja undirritaðar áherslu á að kjörnir fulltrúar beri sérstaka ábyrgð þegar þeir tjá sig opinberlega, ekki síst þegar fjallað er um einstaklinga í störfum sínum og að opinber umfjöllun skuli ávallt vera málefnaleg og í samræmi við siðareglur.

Á fundi bæjarstjórnar þann 24. febrúar 2026 var fundargerð forsætisnefndar lögð fram og eftirfarandi bókað af hálfu Sigurbjargar Erlu Egilsdóttur, Helgu Jónsdóttur, Kolbeins Regínssonar, Bergljótar Kristinsdóttur og Einars Arnar Þorvarðarsonar:

Undirrituð áréttu að siðareglur kjörinna fulltrúa eiga ekki að vera tæki til að aga pólitíska andstæðinga, heldur sameiginlegur mælikvarði sem á að gilda jafnt um alla kjörna fulltrúa, óháð því hvort viðkomandi sitji í meirihluta eða minnihluta. Undirrituð telja nauðsynlegt að til staðar séu skýr viðmið um það hvort, hvenær og með hvaða hætti forsætisnefnd hlutast til um störf og framgöngu kjörinna fulltrúa, og að þau gildi jafnt fyrir alla. Við bíðum niðurstöðu forsætisnefndar sem í apríl 2025 frestaði afgreiðslu tveggja mála og fól starfsmanni nefndarinnar að afla upplýsinga um í hvaða farveg álitamál varðandi siðareglur eigi að fara innan stjórnkerfisins.

Á fundi bæjarstjórnar var enn fremur eftirfarandi bókað af hálfu Bjargar Baldursdóttur, Elísabetar B. Sveinsdóttur, Ásdísar Kristjánsdóttur, Orra V. Hlöðverssonar, Andra S. Hilmarssonar og Hjördísar Ýrar Johnson:

Undirrituð hafa orðið vör við opinbera umfjöllun og framgöngu kjörins fulltrúa þar sem notaður hefur verið titill bæjarfulltrúa í tengslum við umfjöllun um mál sem varða



sveitarfélagið, auk birtingar efnis um starfsfólk bæjarins á opinberum vettvangi. Undirrituð áréttar að samkvæmt siðareglum kjörinna fulltrúa ber þeim að sýna háttvísi, ábyrgð og virðingu í samskiptum og gæta þess að framganga þeirra grafi ekki undan trausti á stjórnslu sveitarfélagsins. Undirrituð telja mikilvægt að þessi sjónarmið séu höfð að leiðarljósi í störfum kjörinna fulltrúa og í allri opinberri umfjöllun um málefni sveitarfélagsins.

Leggja undirrituð áherslu á að kjörnir fulltrúar beri sérstaka ábyrgð þegar þeir tjá sig opinberlega, ekki síst þegar fjallað er um einstaklinga í störfum sínum og að opinber umfjöllun skuli ávallt vera málefnaleg og í samræmi við siðareglur

Á fundi forsætisnefndar þann 3. apríl 2025 voru á dagskrá tvö erindi, annað frá bæjarstjóra og hitt frá bæjarfulltrúa, þar sem óskað var eftir afstöðu forsætisnefndar vegna mögulegra brota á siðareglum. Forsætisnefnd fjallaði um málið, frestaði því á milli funda og starfsmanni falið að afla frekari upplýsinga um í hvaða farveg álitamál varðandi siðareglur fari innan stjórnkerfisins.

Hér á eftir verður farið yfir það og með hvaða hætti megi bregðast við álitamálum um hvort siðareglum hafi verið fylgt.

Siðareglur

Siðareglur eru settar leiðbeiningar um siðferðilega hegðun og starfshætti. Þær eru ekki lagareglur í eiginlegum skilningi, en þær eru ætlaðar til að stuðla að vönduðum vinnubrögðum, heiðarleika og trausti. Siðareglur miða að því að setja í orð helstu siðferðilegu gildi og ábyrgð sem samofin eru tiltekinni starfsemi. Þær eiga að hvetja og aðstoða við að sinna verkefnum á vandaðan og uppbyggilegan hátt. Þær styðja við aðrar reglur um starfshætti og samskipti og eru þeim til fyllingar. Þó siðareglur séu ekki lagareglur, þá geta brot á þeim haft afleiðingar. Brotum á siðareglum fylgja yfirleitt ekki refsingar í lagalegum skilningi, heldur frekar agaviðurlög eða álit sem geta haft áhrif á orðspor og traust. Nefndir eða ráð sem hafa umsjón með siðareglum geta í einhverjum tilvikum veitt álit um brot og leiðbeint um rétt framferði. Þó að slík álit séu ekki bindandi í lagalegum skilningi, geta þau haft mikla leiðbeinandi þýðingu og skapað þrýsting á aðila til að breyta háttsemi sinni.

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skal sveitarstjórn setja sér siðareglur og ber öllum kjörnum fulltrúum að haga störfum sínum í samræmi við þær. Bæjarstjórn Kópavogs samþykkti siðareglur bæjarfulltrúa á fundi þann 28. janúar 2025. Í siðareglunum koma m.a. fram viðmið um að starfað sé af heilindum og ábyrgð, sýnd sé háttvísi og borin virðing fyrir skoðunum annarra, ásamt því að sýna starfsfólki kurteisi og tillitssemi. Í siðareglunum sjálfum er hins vegar ekki kveðið á um það til hvaða aðila innan stjórnkerfis Kópavogsbæjar eða annarsstaðar skuli beina kvörtunum eða ábendingum vegna brota á reglunum, né hvaða viðurlög liggi við slíkum brotum.

Siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga

Samkvæmt 4. mgr. 29. gr. sveitarstjórnarlaga skipar Samband íslenskra sveitarfélaga nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Í erindisbréfi siðanefndar sambandsins er hlutverk nefndarinnar skýrt afmarkað. Samkvæmt því veitir siðanefnd ráð um efni og framsetningu siðareglna og endurskoðun, gefur út almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga um túlkun siðareglna eftir því sem tilefni eru til og fjallar almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að færa mál til betra horfs. Tekið er fram að



siðanefnd hefur „ekki úrskurðarvald um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki“. Enn fremur hefur hún ekki rannsóknarvald og tekur mál að jafnaði aðeins fyrir ef tveir sveitarstjórnarfulltrúar óska þess.

Liggur þannig fyrir að tveir sveitarstjórnarfulltrúar geta óskað eftir umfjöllun siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga um álitamál varðandi túlkun á siðareglum. Siðanefnd hefur þó ekki umboð til að afla gagna eða rannsaka málsatvik með sjálfstæðum hætti. Umfjöllun siðanefndar er ekki um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki heldur beinist umfjöllun hennar að því hvernig hægt sé að færa mál til betra horfs í framtíðinni.

Forsætisnefnd

Forsætisnefnd er fastanefnd bæjarstjórnar og valdsvið hennar er ákveðið af bæjarstjórn, sbr. 37. og 40. gr. sveitarstjórnarlaga. Í 9. gr. erindisbréfs forsætisnefndar kemur fram að hún fer yfir umræður bæjarstjórnar og leggur fram athugasemdir á næsta fundi bæjarstjórnar ef ástæða er til, fjallar um álitamál er geta komið upp í málsmeðferðum í nefndarkerfi og bæjarstjórn og önnur mál sem forseti, nefndarmenn eða bæjarstjóri óska eftir að ræða.

Kjörnir fulltrúar geta óskað eftir því að mál varðandi siðareglur sé sett á dagskrá forsætisnefndar. Forseti getur sett málið á dagskrá ef það fellur að verkefnum nefndarinnar, s.s. ef það tengist umræðum bæjarstjórnar eða álitamálum í málsmeðferð í nefndarkerfi eða bæjarstjórn. Þá geta forseti, nefndarmenn eða bæjarstjóri óskað eftir að setja mál varðandi siðareglur á dagskrá, hvort sem það er að eigin frumkvæði eða í kjölfar beiðni bæjarfulltrúa þar um.

Af ákvæðum 9. gr. erindisbréfs má ráða að forsætisnefnd hafi heimild til að ræða og fjalla um orðræðu, álitamál og háttsemi sem kemur upp á fundum bæjarstjórnar. Nefndin getur tekið málið á dagskrá og lagt fram athugasemdir á fundi bæjarstjórnar. Ekki verður séð að forsætisnefnd hafi heimild til að taka formlega, bindandi afstöðu til þess hvort tiltekinn bæjarfulltrúi hafi brotið siðareglur. Erindisbréfið veitir forsætisnefndinni hvorki rannsóknarvald yfir kjörnum fulltrúum né beinar agavaldsheimildir, s.s. heimild til að áminna, sekta eða víkja fulltrúum úr nefndum vegna siðareglubrota. Hlutverk nefndarinnar í þessu samhengi er fyrst og fremst ráðgefandi gagnvart bæjarstjórn sem heild.

Umboðsmaður Alþingis

Ef ágreiningur stendur um það hvort málsmeðferð eða framgangur innan stjórnkerfis sveitarfélagsins sé lögmæt eða í samræmi við siðareglur, er ytra eftirlit í höndum umboðsmanns Alþingis. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis er hlutverk hans að gæta þess að stjórnarsýsla fari fram í samræmi við lög, vandaða stjórnarsýsluhætti og siðareglur. Umboðsmaður getur látið í ljós álit sitt á því hvort stjórnvald hafi brotið gegn þessum viðmiðum og beint tilmælum um úrbætur. Þó ber að hafa í huga að líkt og nefndirnar, beinir umboðsmaður tilmælum sínum að stjórnvöldum fremur en að fella bindandi ákvarðanir yfir einstökum kjörnum fulltrúum vegna skoðana þeirra, enda gætir hann að sjálfstæði þeirra.

Sjálfstæði og tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa

Þótt bæði forsætisnefnd og siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga virðist geta fjallað um ætluð brot á siðareglum að einhverju marki, eru valdheimildir þeirra verulega takmarkaðar hvað varðar agavald, rannsóknir og bindandi úrskurði. Báðar nefndirnar hafa fyrst og fremst



leiðbeinandi og ráðgefandi hlutverk, önnur á vettvangi sveitarfélagsins og hin á landsvísu. Þessar veigamiklu takmarkanir á valdheimildum nefndanna til að aga kjörna fulltrúa byggjast á grundvallarreglum íslenskrar stjórnskipunar og stjórnsýsluréttar um stöðu þeirra sem kjörnir eru í almennum kosningum.

Samkvæmt 25. gr. sveitarstjórnarlaga er það meginregla að sveitarstjórnarmenn eru sjálfstæðir í störfum sínum. Þeir eru einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála. Þar að auki nýtur orðræða og opinber framganga kjörinna fulltrúa afar ríkrar verndar samkvæmt stjórnarskrárvörðu tjáningarfrelsi, sbr. t.a.m. dóm Hæstaréttar í máli H. 65/2011. Af þessu leiðir að hvers kyns viðleitni forsætisnefndar eða siðanefndar til að setja orðræðu bæjarfulltrúa skorður eða taka afstöðu til lögmætis hennar verða að rúmast innan þessa ríka tjáningarfrelsis sem þeim er tryggt til að rækja lýðræðislegt aðhaldshlutverk sitt.

Kjörnir fulltrúar njóta ríks tjáningarfrelsis í störfum sínum. Samkvæmt 26. gr. sveitarstjórnarlaga hafa þeir málfrelsi, tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar. Telji bæjarfulltrúi að annar fulltrúi hafi brotið gegn siðareglum sveitarfélagsins á hann rétt á að taka málið upp á fundum, sbr. 27. gr. laganna. Bæjarstjórnarfundur er þannig lögmætur vettvangur til að nýta tjáningarfrelsið til gagnrýni og umræðu um siðferðilega háttsemi. Bæjarfulltrúar hafa einnig heimild til að gagnrýna háttsemi annarra fulltrúa opinberlega.

Takmarkanir á tjáningarfrelsinu og skylda til að fylgja siðarlegum

Þrátt fyrir hið ríka tjáningarfrelsi sem kjörnir fulltrúar njóta, er það ekki án takmarkana. Þeim ber að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur, af alúð og samviskusemi og gæta í hvívetna að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins. Í siðareglum kemur skýrt fram að kjörnir fulltrúar skuli starfa af heilindum og ábyrgð, sýna háttvísi og bera virðingu fyrir skoðunum annarra. Þá skuli þeir sýna starfsfólki og öðrum kurteisi og tillitssemi í samskiptum.

Af þessu leiðir að þótt bæjarfulltrúi hafi heimild til að gagnrýna aðra fulltrúa og vekja athygli á ætluðum siðareglubrotum, ber viðkomandi að gæta meðalhófs og tillitssemi í þeirri gagnrýni. Tjáningarfrelsið felur ekki í sér heimild til ummæla sem ganga gegn þeim kröfum um háttvísi og virðingu sem siðareglurnar gera, eða framgöngu sem grefur undan trausti á stjórnsýslu sveitarfélagsins. Kjörnir fulltrúar eru bundnir af eigin sannfæringu um hvað samrýmist siðareglunum og bera sjálfir ábyrgð á því að framganga þeirra sé í samræmi við þær kröfur um kurteisi, sanngirni og góða starfshætti sem reglurnar mæla fyrir um. Sú ábyrgð er að lokum pólitísk og fellur í hendur kjósenda að meta.

Pólitísk ábyrgð kjörinna fulltrúa

Vegna grundvallarreglunnar um sjálfstæði kjörinna fulltrúa er ábyrgð bæjarfulltrúa á eigin orðræðu og siðferði fyrst og fremst pólitísk en ekki stjórnsýsluleg eða lögfræðileg, nema um bein lögbrot sé að ræða. Aðrir bæjarfulltrúar geta veitt pólitískt aðhald með gagnrýni, en geta ekki beitt stjórnsýslulegum refsingum á grundvelli ósamkomulags um siðareglur. Það er á endanum kjósendinn sem metur hvort framganga bæjarfulltrúa samrýmist þeim kröfum sem gerðar eru til hans og ákveður hvort það hafi áhrif við nýtingu kosningaréttar.

Mál er varða beiðni um afstöðu forsætisnefndar vegna mögulegra brota á siðareglum

Líkt og að framan greinir getur forsætisnefnd sett mál er varða álitaefni um siðareglur á dagskrá nefndarinnar ef það er talið samræmast hlutverkum nefndarinnar eða ef forseti,



nefndarmenn eða bæjarstjóri óska eftir að taka málið á dagskrá. Forsætisnefnd hefur heimild til að ræða slík mál og leggja fram athugasemdir á fundi bæjarstjórnar. Telja verður að forsætisnefnd hafi ekki heimild til að taka formlega, bindandi afstöðu til þess hvort tiltekinn bæjarfulltrúi hafi brotið siðareglur.

Í beiðnum bæjarstjóra og bæjarfulltrúa frá 1. apríl 2025, sem lagðar voru fram á fundi forsætisnefndar þann 3. apríl 2025, var óskað eftir afstöðu forsætisnefndar um hvort bæjarfulltrúi hafi brotið siðareglur kjörinna fulltrúa. Líta verður svo á að forsætisnefnd geti tekið málin til umfjöllunar og lagt fram athugasemdir á fundi bæjarstjórnar, en nefndin geti ekki tekið formlega afstöðu til mögulegra brota á siðareglum.

Niðurstaða og samantekt

Samkvæmt framangreindu eru úrræði innan stjórnkerfisins takmörkuð þegar kemur að álitamálum varðandi siðareglur. Valdsvið forsætisnefndar sveitarfélagsins markast af ströngu dagskrárvaldi þar sem það er í höndum forseta, nefndarmanna og bæjarstjóra að ákveða hvort erindi er tekið fyrir. Verði málið tekið á dagskrá hefur forsætisnefndin hvorki úrskurðarvald né agavald til að fella formlegan dóm eða refsa fyrir meint siðareglubrot. Sömu takmarkanir eiga við um siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem hefur ekki úrskurðarvald um hvort brot hafi verið framið í stökum tilvikum, heldur felst hlutverk hennar einungis í því að veita ráð um hvernig færa megi samskipti til betra horfs framvegis. Umboðsmaður Alþingis getur sömuleiðis ekki tekið bindandi ákvarðanir varðandi hugsanleg brot á siðareglum en getur beint tilmælum til sveitarfélagsins.

Þessi skortur á bindandi úrskurðar- og agavaldi yfir orðræðu kjörinna fulltrúa er í fullu samræmi við ákvæði 25. gr. sveitarstjórnarlög um sjálfstæði kjörinna fulltrúa, sem og ríka vernd tjáningarfrelsis þeirra. Líkt og Hæstiréttur staðfesti í máli H. 65/2011, hafa bæjarfulltrúar víðtækt aðhalds- og eftirlitshlutverk. Þar sem siðareglur eru ekki lagareglur og stjórnkerfið býður ekki upp á refsíúrræði, er helsta leiðin fyrir bæjarfulltrúa til að bregðast við meintum brotum að nýta tjáningarfrelsi sitt á fundum og opinberlega til að gagnrýna og veita aðhald. Við það er kjörnum fulltrúum vissulega skylt að fylgja siðareglum og eru bundnir af eigin sannfæringu um hvað samrýmist siðareglunum. Að endingu er ábyrgð á siðareglubrotum pólitísk, það er kjósandinn sem fellir dóm um framgönguna í kjörklefanum.

Þá verður að telja að forsætisnefnd hafi ekki heimild til að taka formlega afstöðu til þess hvort bæjarfulltrúi hafi brotið siðareglur.

Virðingarfyllt,

Salvör Þórisdóttir
Lögfræðingur

