



Borgarráð

Tillaga um breytingar á kjaranefnd Reykjavíkurborgar

Lagt er til að borgarráð samþykki að komið verði á laggirnar fastanefnd til að fara með launaákvarðanir æðstu embættismanna hjá Reykjavíkurborg, sbr. 1. mgr. 37. og 42. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og 49. gr. samþykkt nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. Jafnframt er lagt til að borgarráð samþykki að fela forsætisnefnd að gera nauðsynlegar breytingar á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar þannig að borgarstjórn kjósi framvegis í nefndina, sem beri heitið kjaranefnd Reykjavíkurborgar.

Greinargerð:

Um áratugaskeið hefur verið farið með launaákvarðanir embættismanna hjá Reykjavíkurborg með ákveðnum hætti. Núverandi fyrirkomulag byggir á lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna þar sem mælt er fyrir um að tilteknir starfsmenn sveitarfélaga séu utan samningsumboðs stéttarfélags samkvæmt ákvörðun sveitarfélags sem ákveður þeim starfskjör án samnings, sbr. 5. tölulið 2. mgr. 1. gr. og 6. og 7. tölulið 1. mgr. 19. gr. laganna.

Þegar lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna tóku gildi hinn 31. desember 1986 var að störfum launamálanefnd borgarstjórnar skipuð kjörnum fulltrúum. Á meðal verkefna launamálanefndar var að vera í fyrirsvari fyrir Reykjavíkurborg við gerð samninga við Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar, auk þess að fjalla um launamál forstöðumanna stofnana og embættismanna. Af fundargerðum launamálanefndar borgarstjórnar má ráða að nefndin kom fyrst saman árið 1937 og starfaði þá í tvö ár, eða til ársins 1939. Síðan virðist launamálanefnd borgarstjórnar hafa fallið í þagnargildi í rúma tvo áratugi eða þar til nefndin var endurvakin árið 1963.

Á fundi borgarráðs 13. maí 1986 var lögð fram tillaga þáverandi borgarstjóra sem gerði ráð fyrir heimild honum til handa að undanþiggja æðstu embættismenn og forstöðumenn stærri borgarstofnana, ef þeir óskuðu, félagsskyldu og samningsaðild samkvæmt ákvæðum þágildandi reglna um réttindi og skyldur starfsmanna Reykjavíkurborgar. Þess í stað myndi hann ákveða launakjör þeirra án samninga. Í skýringum sem fylgdu með tillögunni var vísað til tilhögunar hjá íslenska ríkinu um að tilteknir embættismenn væru undanskildir lögum um kjarasamninga ríkisstarfsmanna og Kjaradómur ákvarðaði laun þeirra. Með tillögunni væri opnað fyrir þann möguleika að taka nokkra yfirmenn hjá Reykjavíkurborg út úr almennum kjarasamningum með sambærilegum hætti. Afgreiðslu tillögunnar var frestað á fundinum. Tillagan var lögð fram að nýju á fundi borgarráðs viku síðar, eða 20. maí 1986, og þá samþykkt með þeirri breytingu að launamálanefnd væri heimil sú undanþága sem borgarstjóra var áður ætluð.



Þrátt fyrir umrædda ákvörðun borgarráðs samþykkti launamálanefnd borgarstjórnar á fundi sínum 27. maí 1987 engu að síður að fela borgarstjóra að ákveða launakjör þeirra embættismanna sem ekki féllu undir kjarasamning Reykjavíkurborgar og Starfmannafélags Reykjavíkurborgar. Í umræddri ákvörðun er ekki getið um á grundvelli hvaða heimildar launamálanefnd borgarstjórnar framseldi vald sitt að þessu leyti, svo sem með vísan til viðeigandi ákvæða laga og/eða samþykkt. Þá er heldur enga umfjöllun að finna um hvaða ástæður lágu að baki þessari ákvörðun. Þar sem kvæði 5. töluliðar 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986 kveður á um að lögin taki ekki til þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem fjallað er um í 6.-8. tölulið 19. gr. laganna og eru utan samningsumboðs stéttarfélags samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar sem ákveði þeim starfskjör án samnings, verður að teljast áhöld á því hvort borgarstjórn, sem hafði það vald samkvæmt lögunum að ákvarða starfskjör þessa starfsfólks, hafi verið heimilt að fela það vald launamálanefnd borgarstjórnar eða nefndin að framselja það vald til borgarstjóra eftir að lögin tóku gildi 31. desember 1986. Helgast það af því að samkvæmt 2. mgr. 61. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 var sveitarstjórn einungis heimilt að fela nefnd, ráði eða stjórn fullnaðarafgreiðslu mála nema lög mæltu á annan veg. Þá var í þágildandi samþykkt nr. 60/1985 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar óheimilt að framselja vald til nefnda sem borgarstjórn var fengið að lögum, sbr. 2. mgr. 38. gr. samþykktarinnar.

Allt að einu virðist frá og með tilvitnaðri samþykkt launamálanefndar borgarstjórnar ákvörðun um launakjör embættismanna og forstöðumanna stofnana hjá Reykjavíkurborg hafa legið hjá borgarstjóra á hverjum tíma, eða þar til kjaranefnd Reykjavíkurborgar var stofnuð árið 1999. Kjaranefnd var skipuð af þáverandi borgarstjóra með bréfi, dags. 20. júlí 1999, og voru þeir þáverandi starfsmenn Reykjavíkurborgar skipaðir í nefndina. Í kjölfarið setti nefndin sér verklagsreglur, dags. 21. október 1999, sem voru staðfestar af borgarstjóra í október 1999. Reglurnar tóku gildi með síðari breytingum frá og með 1. júlí 1999, sbr. gr. 5.2 í reglunum. Í 1. gr. reglnanna er fjallað um hlutverk kjaranefndar. Þar kemur fram í gr. 1.1 að kjaranefnd ákvarði laun embættismanna Reykjavíkurborgar. Þá segir í gr. 5.1 í reglunum að um önnur réttindi og skyldur embættismanna gildi almennar samþykktir borgarráðs um starfskjör starfsmanna Reykjavíkurborgar. Á fundi borgarstjórnar 20. desember 2001 var samþykkt erindi kjaranefndar frá 9. s.m. um reglur um réttindi og skyldur stjórnenda. Samkvæmt 2. gr. reglnanna giltu þær um stjórnendur sem heyrðu undir kjaraákvörðun kjaranefndar Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt 63. gr. þágildandi samþykktar nr. 638/2001 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, var borgarstjórn heimilt, í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð, að ákveða að fela öðrum aðilum en nefndum afgreiðslu mála sem ekki vörðuðu verulega fjárhag Reykjavíkurborgar. Þó mátti ætíð skjóta slíkri afgreiðslu til viðkomandi nefndar eða borgarráðs og því hefði þurft að geta um þessar embættisafgreiðslur í samþykktinni sjálfri eða eftir atvikum viðaukum við hana. Hvorki í samþykktinni né í viðaukum með henni er að finna ákvörðun borgarstjórnar frá 20. desember 2001, þar sem kveðið er á um framsal valds þess til kjaranefndar til fullnaðargreiðslu einstakra mála. Þannig virðist ekki hafa verið gengið frá ákvörðun um umrætt valdframsal með lögformlega réttum hætti.

Framangreint fyrirkomulag hélst óbreytt til september 2016, en þá var kjaranefnd Reykjavíkurborgar í fyrsta sinn skipuð einstaklingum sem ekki starfa hjá Reykjavíkurborg. Þá höfðu tekið gildi sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 þar sem gerðar eru strangari kröfur en voru í tíð eldri sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 um valdframsal sveitarstjórnar. Valdframsal samkvæmt sveitarstjórnarlögum er nú einungis heimilt til fastanefnda viðkomandi sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 eða einstakra starfsmanna viðkomandi sveitarfélags, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Þar sem einstaklingar sem skipa kjaranefnd Reykjavíkurborgar eru ekki starfsmenn sveitarfélagsins liggur fyrir að borgarstjórn hefur ekki falið einstökum starfsmönnum Reykjavíkurborgar að fara með vald það sem mælt er fyrir um í 5. tölulið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986. Þá er fjallað um fastanefndir í 37. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og VI. kafla samþykktar nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og



fundarsköp borgarstjórnar. Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laganna er eitt skilyrði þess að nefnd geti talist vera fastanefnd það að sveitarstjórn kjósi fulltrúa í nefndina eftir því sem ákvæði laga og samþykktar um stjórn sveitarfélags mæla fyrir um. Þá er kveðið á um það í ákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna og 1. mgr. 49. gr. tilvitnaðrar samþykktar að kjörtímabil fastanefnda skuli vera hið sama og sveitarstjórnar nema annað leiði af ákvæðum laga og samþykktar um stjórn sveitarfélags. Ljóst má vera að kjaranefnd fellur ekki þar undir þegar af þeirri ástæðu að nefndin var skipuð af borgarstjóra en ekki kosin af borgarstjórn í samræmi við fyrirmæli ákvæða 1. mgr. 37. gr. sveitarstjórnarlaga og 49. og 52. gr. samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar. Enn fremur liggur fyrir að við skipun kjaranefndar Reykjavíkurborgar var ekki vikið að skipunartíma nefndarinnar til að mynda þannig að hann sé bundinn við kjörtímabil borgarstjórnar.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að frá upphafi hefur ekki verið staðið réttilega að framsali valds til kjaranefndar Reykjavíkurborgar til að ákveða launakjör embættismanna og forstöðumanna stofnana hjá Reykjavíkurborg. Þessi yfirsjón kom fyrst í ljós við athugun málsins í kjölfar þess að kvörtun barst umboðsmanni Alþingis árið 2021 vegna tiltekinna launaákvæðana kjaranefndar Reykjavíkurborgar. Af því tilefni óskaði umboðsmaður Alþingis upplýsinga um lagalegan grundvöll og hlutverk kjaranefndar Reykjavíkurborgar, sér í lagi með hvaða hætti vald borgarstjórnar hefði verið framselt til nefndarinnar. Reykjavíkurborg hefur þegar upplýst umboðsmann Alþingis um að upp á formlega umgjörð kjaranefndar vanti og jafnframt gert grein fyrir því að unnið sé að því að koma málum í lögmætt horf hið fyrsta. Verður að telja það best gert með því að borgarstjórn kjósi fastanefnd sem verði falið að taka ákvörðun um laun æðstu embættismanna.

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri