

## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Borgarráð

**Sendandi:** Borgarlögmaður

---

***Umsögn borgarlögmanns um tillögu borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokksins og áheyrnarfulltrúa Miðflokksins og Flokks fólksins um hagsmunaskráningu embættismanna hjá Reykjavíkurborg.***

Á fundi borgarráðs þann 23. ágúst 2018 var tillögu borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokksins, sbr. 63. lið fundargerðar borgarráðs frá 16. ágúst 2018, vísað til umsagnar borgarlögmanns. Tillagan er svohljóðandi:

*Lagt er til að æðstu embættismenn Reykjavíkurborgar birti hagsmunaskráningu sína á vef Reykjavíkurborgar, rétt eins og kjörnir fulltrúar, enda er það í anda gagnsæis og vandaðrar stjórnsýslu.*

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að æðstu embættismenn borgarinnar komi að ákvörðunum sem varða stór verkefni, framkvæmdir, samstarfssamninga, kaup og sölu fasteigna svo eitthvað sé nefnt. Með hliðsjón af þeirri staðreynd sé eðlilegt að þeir, rétt eins og kjörnir fulltrúar, skrái hagsmuni sína þannig að þeir verði gerðir aðgengilegir á vef Reykjavíkurborgar og væri það í anda opinna og vandaðrar stjórnsýslu.

### 1.

Skráningu á fjárhagslegum hagsmunum er ætlað að auka gagnsæi í störfum æðstu ráðamanna, kjörinna fulltrúa, dómara og embættismanna ríkis og sveitarfélaga. Markmiðið er að auka gagnsæi með allri stjórnsýslu þannig að almenningur geti fylgst með og tryggt að farið sé að lögum og reglum. Þá er slík hagsmunaskráning talin efla traust almennings á æðstu valdastofnunum þjóðfélagsins og stjórnsýslunni. Slík hagsmunaskráning tekur meðal annars til eigna og skulda, launaðra starfa óháð starfi viðkomandi fyrir sveitarfélagið, fjárhagslegs stuðnings og gjafa.

Hagsmunaskráning borgarfulltrúa Reykjavíkurborgar hefur verið í gildi frá því í október 2009. Var skráningin tekin upp í kjölfar ábendinga frá Samtökum ríkja innan Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO) sem hafa einnig á síðustu árum ítrekað sent ábendingar til íslenskra stjórnvalda um nauðsyn þess að útvíkka reglur um hagsmunaskráningu meðal annars gagnvart æðstu embættismönnum stjórnvalda.

## 2.

Í lögum og reglum sem gilda um embættismenn Reykjavíkurborgar er að finna ýmis ákvæði um hagsmunaárekstra og mat á hæfi við ákvarðanir einstakra mála, en ákvæðin hafa það meðal annars að markmiði að sporna við misnotkun á stöðu í þágu einkahagsmuna og draga úr spillingarhættu.

Í VI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er fjallað um framkvæmdastjóra og aðra starfsmenn sveitarfélaga. Segir í 1. mgr. 54. gr. laganna að sveitarstjórn ráði framkvæmdastjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar og verkefni sveitarfélags. Samkvæmt lögnum er framkvæmdastjóri æðsti yfirmaður annars starfslíðs sveitarfélagsins og skal hann meðal annars sjá um að stjórnslá sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna. Í 56. gr. laganna segir að sveitarstjórn ráði starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður hjá sveitarfélagi og veiti þeim lausn frá starfi. Um ráðningu annarra starfsmanna annast framkvæmdastjóri, enda hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum. Í 1. mgr. 57. gr. laganna segir að um starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fari eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga.

Með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna er markaður almennur rammi um starfsemi stéttarfélaga en eitt af mikilvægustu hlutverkum þeirra er að standa að gerð kjarasamninga. Þrátt fyrir réttinn til að semja um starfskjör hefur verið talin þörf fyrir lögskipaðan úrskurðaraðila um launakjör ákveðinna aðila, þ.e. þeirra sem svo háttar til að launakjör geta ekki ráðist af samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Samkvæmt lögnum eru því tilteknir opinberir starfsmenn undanþegnir samningsrétti og í 5. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna er kveðið á um að ákvæði laganna taki ekki til „*þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem getið er í 6.–8. tölul. 19. gr. þessara laga og eru utan samningsumboðs stéttarfélags samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar sem ákveður þeim starfskjör án samnings*“.

Í stjórnslulögum nr. 37/1993 er í 3. gr. laganna fjallað um vanhæfisástæður starfsmanna og í 4. gr. laganna er fjallað um áhrif vanhæfis starfsmanns, en sá sem er vanhæfur til meðferðar máls má ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess.

Borgarráð Reykjavíkurborgar samþykkti í mars 2004 reglur um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg ásamt verklagsreglum kjaranefndar, en reglurnar voru upphaflega staðfestar af borgarráði í október 1999.

Í 1. gr. reglnanna segir eftirfarandi um gildissvið þeirra:

*„Reglur þessar gilda um stjórnendur hjá Reykjavíkurborg sem heyra undir kjaraákvörðun Kjaranefndar Reykjavíkurborgar en með stjórnendum er átt við þá yfirmenn stofnana, fyrirtækja og stjórnslu sem samkvæmt ákvörðun borgarráðs heyra ekki undir samningsumboð stéttarfélaga skv. ákvæðum laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986“.*

Sá fjöldi starfa sem heyrir undir kjaranefnd Reykjavíkurborgar á árinu 2018 og tekur til æðstu stjórnenda Reykjavíkurborgar (embættismanna) nær til 58 starfsheita og hefur verið nánast óbreyttur síðan á árinu 2006. Í reglum um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg er meðal annars fjallað um skyldur stjórnenda, vanhæfi og gjafir.

Í síðareglum starfsmanna Reykjavíkurborgar sem samþykktar voru í borgarráði 22. október 2009 segir í 1. gr. að markmið þeirra er að skrá og skilgreina þá „háttsemi sem allt starfsfólk Reykjavíkurborgar sýnir af sér við störf sín.“ Er í reglunum meðal annars fjallað um almennar starfsskyldur, hagsmunaárekstur, gjafir og friðindi.

### 3.

Um embættismenn Reykjavíkurborgar gilda vanhæfisreglur stjórnsýslulaga svo og síðareglur starfsmanna Reykjavíkurborgar. Í reglum um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg er eins og fyrr greinir fjallað um skyldur stjórnenda, vanhæfi og gjafir.

Hagsmunaskráningarkerfi íslenskra stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga, hefur verið til endurskoðunar síðastliðið ár og meðal þess sem verið er að skoða er hverjum skuli vera skylt að skrá hagsmuni sína, hversu víðfeðm skráningarskyldan eigi að vera og hvort gera eigi ráð fyrir upplýsingagjöf í trúnaði í vissum tilvikum. Ríkisstjórn Íslands ákvað fyrr á þessu ári að taka upp hagsmunaskráningu fyrir aðstoðarmenn ráðherra og ráðuneytisstjóra í Stjórnaráði Íslands. Verður sú hagsmunaskráning valkvæð til að byrja með vegna skorts á skýrri lagastöð fyrir skylduskráningu.

Borgarlögmaður bendir á að Reykjavíkurborg er ekki skylt lögum samkvæmt að ákveða eða setja reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum æðstu embættismanna sinna og er því í sjálfsvald sett að taka slíka ákvörðun eða setja reglur um þetta atriði.

Borgarlögmaður telur mikilvægt að stuðla að gagnsærri og opinni stjórnsýslu hjá Reykjavíkurborg og álitur að hagsmunaskráning æðstu embættismanna sé vel til þess fallin að auka traust og trúverðugleika á stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Þá myndi slík skráning vera í samræmi við þá þróun sem er að eiga sér stað hjá stjórnvöldum í landinu og einnig við stefnu Reykjavíkurborgar almennt um að efla alla upplýsingagjöf um starfsemi borgarinnar og auka gagnsæi.

Ákveði borgarráð að samþykkja framangreinda tillögu er æskilegt að settar verði reglur um hagsmunaskráningu embættismanna, þar sem meðal annars verði fjallað um gildissvið reglnanna, þ.e. hvaða embættismenn Reykjavíkurborgar falli þar undir, hvaða upplýsingar skuli veita og eftir atvikum birta opinberlega, hver skuli halda utan um upplýsingarnar og að öðru leyti um það hversu langt slíkar reglur eiga að ná. Við gerð slíkra reglna er ljóst að hægt er að líta til reglna Reykjavíkurborgar um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar frá 29. október 2009 og framkvæmd þeirra. Jafnframt er unnt að líta til fyrirkomulags og útfærslu ríkisstjórnar Íslands á ákvörðun um hagsmunaskráningu fyrir aðstoðarmenn ráðherra og ráðuneytisstjóra.

Ebba Schram