SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Málsnr.: R1607 00037
Skjalasafn Ráðhúss
01. des. 2016
Bréfalykill: 1300

Ráðhús Reykjavíkur
b.t. borgarráðs
Tjarnargötu 11
101 Reykjavík

Reykjavík 29. nóvember 2016

1601013SA VRH
Málalykill: 01.00

Efni: Erindi til siðanefndar frá Reykjavíkurborg

Í bréfi til siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga frá skrifstofu borgarstjórans í Reykjavík, dags. 12. ágúst 2016, var óskað eftir því að nefndin, í samræmi við hlutverk sitt og 29. gr. sveitarstjórnarlaga, taki til umfjöllunar málefni er tengist ráðstöfun fjármuna og áliti umboðsmanns borgarbúa.

Nefndin hefur tekið málið fyrir og var svohljóðandi álit samþykkt samhljóða með öllum greiddum atkvæðum:

Tilefni

Með bréfi dags. 12. ágúst 2016 óskaði borgarstjórinn í Reykjavík, fyrir hönd borgarráðs, eftir áliti Siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga á því „hvort það sé andstætt, eða fari gegn anda 2. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg ef við ákvarðanatöku sé farið gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna." Bréfinu fylgdi afrit af Siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg, frá 16. júní 2014, undirritað af kjörnum fulltrúum. Einnig fylgdi bréfinu afrit af áliti umboðsmanns borgarbúa í máli nr. 181/2014, útg. 3. júní 2016. Í erindinu til Siðanefndar er vísað til þeirrar niðurstöðu álitsins „að þeir kjörnu fulltrúar sem samþykktu að ráðstafa fjármunum Bílastæðasjóðs til Miðborgarinnar okkar, þrátt fyrir að vera grandsamir um að sú ráðstöfun væri ólögmæt, hafa brotið gegn 2.gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg."

Framangreint erindi var sent til nefndarinnar með vísun til 29. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og hlutverks nefndarinnar samkvæmt erindisbréfi.

Málsmeðferð

Í 29.gr. sveitarstjórnarlaga segir: „Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Ráðuneytið getur borið tillögur sveitarstjórna um siðareglur undir nefndina áður en það tekur þær til staðfestingar." Í erindisbréfi eru helstu verkefni siðanefndar orðuð þannig: „1. Að veita ráð um efni og framsetningu siðareglna og endurskoðun þeirra. 2. Að gefa út almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga um túlkun siðareglna eftir því sem tilefni eru til. 3. Að fjalla almennt um skýringar á ákvæðum siðareglna með það fyrir augum að málum verði beint í réttan farveg. Nefndin hefur ekki úrskurðarvald 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. 4. Að veita

sambandinu og stjórn þess aðstoð þegar þörf er á sérþekkingu sem nefndarmenn búa yfir, m.a. vegna námskeiða- og ráðstefnuhalds."

Í starfi sínu styðst nefndin við málsmeðferðarreglur sem staðfestar voru af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hinn 28. október 2016. Í samræmi við framangreindar reglur annaðist formaður nefndarinnar upphafsathugun á því hvort skilyrði málsmeðferðar væru uppfyllt. Þar sem málið var talið hafa almenna skírskotun, þannig að draga mætti lærdóm af umfjöllun nefndarinnar með tilliti til þess hvort færa megi framkvæmd siðareglna hlutaðeigandi sveitarfélags til betra horfs í framtíðinni, var málið lagt fyrir fund nefndarinnar hinn 8. september síðastliðinn.

Málið var þó ekki tekið efnislega fyrir á þeim fundi nefndarinnar hinn 8. september sl., þar sem að einn nefndarmanna lýsti yfir vanhæfi í málinu. Afgreiðslu var því frestað þar til stjórn sambandsins hefði tilnefnt tímabundið annan aðila til að taka sæti í siðanefndinni þegar umfjöllun um þetta mál færi fram. Nefndin fól starfsmanni að upplýsa aðila máls bréflega um að málið væri til meðferðar hjá siðanefnd sambandsins.

Nefndin tók málið efnislega fyrir á fundi hinn 3. október 2016. Engin ný gögn höfðu þá borist frá málsaðilum. Nefndin fól formanni að loknum umræðum að útbúa drög að áliti og senda á nefndarmenn til samþykktar.

Hinn 5. október barst nefndinni tölvupóstur frá S. Birni Blöndal, formanni borgarráðs, og fylgdi honum skýrsla vinnuhóps sem hann hefur leitt og fjallar um endurskipulagningu miðborgarmála. Nefndin tók þessi gögn til athugunar og mat hvort þau breyttu málsgrundvelli nægilega mikið svo leitt gæti til frávísunar málsins, sbr. 6.gr. málsmeðferðarreglna. Nefndin taldi svo ekki vera, en tók tillit til gagnanna í álitinu.

Formaður sendi drög að áliti til nefndarmanna hinn 26. október 2016. Nefndin fjallaði um málið og samþykkti álitið eftir lítilsháttar breytingar á fundi sínum 23. nóvember 2016.

Málsatvik og málsgögn

Að tillögu borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokks og Framsóknar og flugvallarvina samþykkti borgarráð að óska álits hjá siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem þeirri spurningu var beint til siðanefndar „hvort það sé andstætt, eða fari gegn anda 2. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg ef við ákvarðanatöku sé farið gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna."

Það er ekki hlutverk siðanefndar að úrskurða um það hvort siðaregla hafi verið brotin í einstöku tilviki. Nefndin getur hins vegar gefið álit sitt á því hvernig tilteknar tegundir athafna kunni að tengjast ákvæðum siðareglna. Sú athöfn sem hér er vísað til er að farið var gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna. Til að fá fyllri mynd af því samhengi sem spurningin sprettur af, hefur nefndin dregið fram meginþættina í umræddu áliti umboðsmanns borgarbúa í máli nr. 181/2014, efni 2.gr. Siðareglna

kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg og efni skýrslu vinnuhóps um endurskipulagningu miðborgarmála.

Álit umboðsmanns borgarbúa í máli nr. 181/2014 var gefið út 3. júní 2016. Tilefni þess var kvörtun Íbúasamtaka Miðborgar, frá september 2014, þar sem því var haldið fram að samstarfssamningur Bílastæðasjóðs Reykjavíkurborgar og Miðborgarinnar okkar um markaðsmál frá 16. apríl 2014 hafi ekki verið heimill á grundvelli samþykktar um bílastæðanefnd frá 18. apríl 2013 og að þar með hefðu greiðslur til Miðborgarinnar okkar á grundvelli hans verið óheimilar.

Í álitinu vísar umboðsmaður til fyrra álits síns (nr. 34/2013, útg. 10. janúar 2014) um að óheimilt hafi verið að ráðstafa tekjum Bílastæðasjóðs Reykjavíkur á grundvelli styrktarsamnings hans við Miðborgina okkar frá 23. apríl 2013. Því áliti fylgdu tilmæli umboðsmanns til Reykjavíkurborgar um að tryggja að sjónarmið álitsins yrðu tekin til greina kæmi til þess að samningurinn yrði endurnýjaður.

Í áliti umboðsmanns í máli nr. 181/2014 eru rakin málsatvik í tengslum við kvörtun Íbúasamtaka Miðborgar frá september 2014, varðandi samninginn sem gerður var 16. apríl 2014. Einnig eru rakin málsatvik í tengslum við samningsgerð Bílastæðasjóðs og –nefndar við Miðborgina okkar á árunum 2015 og 2016 sem umboðsmaður tók einnig til athugunar. Álitið sjálft tekur annars vegar til þess hvort ráðstöfun tekna Bílastæðasjóðs samkvæmt umræddum samningum sé í samræmi við samþykktir um bílastæðanefnd, og hins vegar hvort samningsgerð við Miðborgina okkar samræmist reglum Reykjavíkurborgar um styrki. Báðum spurningum svarar umboðsmaður afdráttarlaust neitandi og rökstyður mál sitt ítarlega í álitinu.

Í niðurstöðukafla álitsins í máli nr. 181/2014 kemur fram sú afstaða umboðsmanns að það verði að teljast „verulega ámælisvert af hálfu bílastæðanefndar að nefndir samningar hafi verið gerðir án tillits til niðurstöðu minnar í áliti frá 10. janúar 2014 [...] enda ljóst að bílastæðanefnd hafi verið grandsöm um ólögmæti samninganna a.m.k. frá þeim tímapunkti er ég birti nefndinni niðurstöðu mína." Einnig segir umboðsmaður í niðurstöðukafla síðara álitsins að „samningsgerðin öll, aðdragandi hennar og ákvarðanataka [sé] í verulegri andstöðu við vandaða stjórnsýsluhætti enda felur hún í sér ógagnsætt ferli við meðferð opinberra fjármuna, þvert á tilmæli." Í ljósi þessa segir hann það álit sitt „að þeir kjörnu fulltrúar sem samþykktu að ráðstafa fjármunum Bílastæðasjóðs til Miðborgarinnar okkar, þrátt fyrir að vera grandsamir um að sú ráðstöfun væri ólögmæt, hafi brotið gegn 2.gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg."

Gildandi siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg voru samþykktar árið 2009 og staðfestar og undirritaðar á fundi borgarstjórnar hinn 16. júní 2014. Í 1. mgr. 2. gr. þeirra segir að kjörnir fulltrúar séu bundnir „af lögum, reglum og samþykktum Reykjavíkurborgar, sem og sannfæringu sinni." Í 2. mgr. segir að kjörnir fulltrúar hafi „ávallt í heiðri grundvallarreglur góðrar stjórnsýslu í störfum sínum, þ.m.t. gagnsæi í ákvarðanatöku, og framkvæmi ekkert það sem er til þess fallið að vekja grunsemdir um að annað en lögmæt

og málefnaleg sjónarmið ráði för við stjórn Reykjavíkurborgar." Í 3. mgr. segir að kjörnir fulltrúar aðhafist „ekkert það sem falið getur í sér misnotkun á almannafé."

Í tölvupósti til siðanefndar, dags.5. október 2016 vekur S. Björn Blöndal, formaður borgarráðs, athygli nefndarinnar á vinnu sem hann hefur leitt við endurskipulagningu miðborgarmála. Hann segir mikla vinnu hafa verið lagða í að bregðast við áliti umboðsmanns í máli nr. 34/2013 „og fjárveitingin sem um ræðir var í raun einskonar sólarlag á því fyrirkomulagi sem hefur verið frá 2008." Með erindi formanns borgarráðs fylgdi skýrslan Málefni miðborgar: Stefna og stjórnsýslulegt fyrirkomulag (október 2016), sem sögð er á lokastigi í vinnslu. Sagði þar ennfremur: „Hún er umfangsmikil viðbrögð við þeim ábendingum sem komið hafa fram, og tek[ur] á öllum þáttum sem gagnrýndir hafa verið." Þar sé lýst fyrirkomulagi sem taka eigi gildi um næstu áramót, verði það samþykkt í borgarstjórn. S. Björn segir í tölvupóstinum að borgarfulltrúar, þ.m.t. hann sjálfur, hafi gagnrýnt álit umboðsmanns borgarbúa fyrir að „ekkert tillit var tekið til þeirrar umfangsmiklu vinnu sem farið hefur verið í til að bæta stjórnsýslu og verklag."

Í inngangi skýrslunnar kemur fram að hún hafi verið unnin af fimm manna stýrihóp kjörinna fulltrúa um málefni miðborgar, sem skipaður var í febrúar 2015. Megin viðfangsefni stýrihópsins var „að skoða framtíðarfyrirkomulag málefna miðborgar innan stjórnkerfis borgarinnar sem og formlegt fyrirkomulag samstarfs og samráðs við íbúa, rekstraraðila og aðra hagsmunaaðila í miðborginni" (bls. 2). Í erindisbréfi, undirrituðu af borgarstjóra dags. 11. febrúar 2015, eru verkefni hópsins útfærð nánar og honum lagður til liðsstyrkur verkefnastjóra og sex borgarstarfsmanna. Í skýrslunni (22 bls. + 17 bls. viðaukar) eru settar fram tillögur stýrihópsins að stefnu um málefni miðborgar og aðgerðir skilgreindar. Þar á meðal er lagt til að stofnaður verði Miðborgarsjóður sem veiti styrki á grundvelli skilgreindra markmiða, allt að 30 m.kr. árlega. Fram kemur á bls. 18 í skýrslunni að þessi tala sé „heldur hærri en sú upphæð sem veitt er með beinum hætti til þjónustusamninga í miðborginni í dag." Það er skilningur siðanefndar að þar sé átt við þær fjárveitingar sem fjallað er um í áliti umboðsmanns borgarinnar.

Álit

Siðanefnd sambandsins hefur ekki úrskurðarvald um það 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, eins og segir í erindisbréfi. Umboð nefndarinnar nær ekki til þess að rannsaka málsatvik með sjálfstæðum hætti og því aflar hún að jafnaði ekki frekari gagna, liggi málsatvik ljós fyrir. Álit siðanefndar varðar ekki þá spurningu hvort umboðsmaður borgarbúa hafi rétt fyrir sér í því að kjörnir fulltrúar Reykjavíkurborgar hafi brotið gegn 2. gr. siðareglna. Spurningin sem liggur fyrir siðanefnd er orðuð þannig í bréfi borgarstjóra hvort það „sé andstætt, eða fari gegn anda 2. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg ef

við ákvarðanatöku sé farið gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna."

Af tilefni spurningarinnar og fyrirliggjandi atvikum máls er ljóst að um nokkurt árabil hafa verið skiptar skoðanir á því hvort ráðstöfun opinberra fjármuna í gegnum samning Bílastæðasjóðs við Miðborgina okkar byggi á nægilega traustum grunni. Þau ár sem innsend gögn taka til, þ.e. árin 2013-2016, var greinilega samið til eins árs í senn á grundvelli samþykktar fyrir bílastæðanefnd. Fram kemur í áliti umboðsmanns að bílastæðanefnd bókaði hinn 15. apríl 2016 að sá samningur við Miðborgina okkar sem þá var í bígerð yrði sá síðasti áður en nýtt fyrirkomulag tæki gildi. Skýrslan „Málefni miðborgar" gefur innsýn í þá vinnu sem lögð hefur verið í það árin 2015-2016 að móta nýtt fyrirkomulag sem gæti tekið við af þeirri árlegu samningagerð sem álit umboðsmanns fjallar um.

Í áliti umboðsmanns frá 3. júní 2016 er Reykjavíkurborg átalin fyrir að hafa samið við Miðborgina okkar árin 2014, 2015 og 2016 á nánast sömu forsendum og gert hafði verið 2013 þrátt fyrir að í fyrra áliti sínu, hinn 10. janúar 2014, hafi umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu að samningurinn frá 2013 hafi verið óheimill og beint þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að taka mið af sjónarmiðum álitsins ef samningurinn yrði endurnýjaður. Í áliti umboðsmanns frá 3. júní 2016 er þannig staðhæft að Reykjavíkurborg hafi við ákvarðanatöku farið gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna árið 2014, 2015 og 2016. Mat siðanefndar tekur ekki til þess hvort umboðsmaður hafi rétt fyrir sér í þessu efni eða hvort hann hafi rökstutt mál sitt nægilega, heldur tekur mat siðanefndar til þess hvaða siðferðilegu þýðingu staðhæfing umboðsmanns hefur. Það sem hér fer á eftir ber að skoða í því ljósi.

Þegar almannafé er ráðstafað er nauðsynlegt að umboð og heimildir séu skýrar. Ríki og sveitarfélög tilheyra öllum borgurum og meðlimum samfélagsins. Gjaldtaka opinberra aðila er framkvæmd í nafni almennings og réttlætt í krafti sameiginlegra hagsmuna og vilja almennings. Þess vegna er það grundvallaratriði sem varðar réttmæti almannavaldsins að þeir sem fara með opinbert fé hafi ávallt skýrt umboð og heimildir fyrir ráðstöfun þess.

Þeir fjármunir sem álit umboðsmanns tekur til eru umtalsverðir. Í skýrslu hans er vitnað í upplýsingar frá Bílastæðasjóði um að framlög hans til Miðborgarinnar okkar hafi á árinu 2014 numið 18.794.343 kr. og að heildarframlög til Miðborgarinnar okkar og forvera þess frá árinu 2002 hefðu þar með numið 142.970.925 kr. Fram kemur einnig að í samningum fyrir árin 2015 og 2016 er mælt fyrir um fasta fjárhæð, 18.000.000 kr. hvort ár. Það álit umboðsmanns, að ráðstöfun fjármuna af þessari stærðargráðu hafi verið án heimildar, felur í sér alvarlegar ávirðingar.

Ef farið var gegn áliti umboðsmanns borgarbúa við ráðstöfun fjármuna árin 2014, 2015 og 2016, eins og umboðsmaður staðhæfir, þá vakna siðferðilega a.m.k. þrjár spurningar: a) Var siðferðilega rangt að ráðstafa fjármunum í andstöðu við álit umboðsmanns? b) Hver bar ábyrgð á þeirri ráðstöfun? og c) Ætti að áfellast þann aðila fyrir þá ráðstöfun?

a) Fyrstu spurningunni hljótum við að svara játandi, að því gefnu að álit umboðsmanns sé ógallað og í samræmi við hlutverk hans sem eftirlitsaðila með stjórnsýslu borgarinnar. Hafi komið fram rökstudd andmæli við álitið getur það skipt máli við mat á vægi þess, en ef við gefum okkur að ekki séu alvarlegir ágallar á álitinu, þá hlýtur viðkomandi aðilum að teljast siðferðilega skylt að fara eftir því.

b) Af gögnum málsins virðist ljóst að bílastæðanefnd, fyrir hönd Bílastæðasjóðs er sá aðili innan stjórnkerfis borgarinnar sem ber höfuðábyrgð á þeirri ráðstöfun fjármuna sem álit umboðsmanns fjallar um, enda er hún sá aðili sem gerir umrædda samninga fyrir hönd borgarinnar, byggt á því umboði sem felst í samþykkt um bílastæðanefnd. Ábyrgð borgarráðs og borgarstjórnar tengist eftirliti og umgjörð með störfum bílastæðanefndar, frekar en ábyrgð á einstökum ákvörðunum hennar eða gjörningum.

c) Ekki er ljóst af gögnum málsins hvernig bílastæðanefnd hefur brugðist við fyrra áliti umboðsmanns að öðru leyti en því að hún endurnýjaði samninginn þrisvar og það var samkvæmt síðara áliti umboðsmanns í andstöðu við fyrra álit hans. Ekki liggur fyrir að hvaða marki bílastæðanefnd taldi, eða gat í góðri trú talið, að endurnýjun samninganna væri í samræmi við fyrra álitið. Hafi hún vísvitandi gengið gegn fyrra álitinu hlyti það að teljast ámælisverður ásetningur. Hafi hún ekki hirt um að kynna sér álitið vandlega má telja það ámælisverða vanrækslu. Hafi hún hins vegar að vel athuguðu máli talið að forsendur og inntak nýju samninganna hafi verið nægilega breytt til að þeir teldust í samræmi við fyrra álit umboðsmanns, þá eru e.t.v. engin efni til að áfellast bílastæðanefnd þrátt fyrir síðara álit umboðsmanns. Siðanefnd fellir hér engan dóm enda er það ekki hlutverk hennar að rannsaka málið eða úrskurða í því, heldur einungis að greina siðferðilegar hliðar þess.

Hvað varðar ábyrgð borgarráðs og borgarstjórnar berast böndin að því hvernig staðið hefur verið að umgjörð og eftirliti með störfum bílastæðanefndar. Þar má með sama hætti segja að hafi borgarráð vísvitandi látið undir höfuð leggjast að bregðast við fyrra áliti umboðsmanns væri það ámælisverður ásetningur. Hafi borgarráð ekki hirt um að kynna sér álitið nægilega vel væri það ámælisverð vanræksla, en hafi hún í góðri trú brugðist við, bæði til skemmri tíma með breytingum á samþykkt fyrir bílastæðanefnd og til lengri tíma með nýrri stefnumótun, þá hafi hún mögulega staðið undir siðferðilegri ábyrgð sinni. Siðanefnd fellir engan dóm í þessu efni frekar en í tilviki bílastæðanefndar, en telur þó ástæðu til að nefna að með innsendum gögnum um nýja stefnumörkun hafi borgaryfirvöld sýnt ákveðinn vilja til úrbóta.

Siðanefnd telur að mál þetta sé almennt til marks um mikilvægi sterks innra eftirlits með starfsháttum sveitarstjórna, ekki síst hinna stærri. Stofnun embættis umboðsmanns borgarbúa árið 2013 var mikilvægt skref í þessa átt. Til að embættið megi þjóna tilgangi sínum þarf vægi þess innan

stjórnkerfisins hins vegar að vera tryggt. Það verður að vera sem óháðast þeim aðilum sem það hefur eftirlit með svo að hæfilegt jafnvægi megi ríkja á milli ólíkra arma. Þá er lykilatriði að vel takist til við að móta og viðhalda stofnanamenningu sem styður við hlutverk embættisins og hamlar gegn því að álit þess verði að bitbeini eða vopni í pólitískri baráttu. Það ætti að vera sameiginlegt keppikefli allra sem að sveitarstjórn koma að starfshættir séu eins vandaðir og kostur er.

Framangreint tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst
SIDANEFND SAMBANDS ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Sigurður Kristinsson
formaður siðanefndar

Samrit: Íbúasamtök miðborgar Reykjavíkurð
Umboðsmaður borgarbúa
Bílastæðasjóður Reykjavíkur