



Borgarstjórinn í Reykjavík
b.t. Helgu Bjarkar Laxdal
Ráðhúsi Reykjavíkur
101 Reykjavík

Reykjavík, 14. desember 2018.

1702003SA HGJ
Málalýkill: 01.00

Efni: Erindi forsætisnefndar til siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga varðandi það þegar kjörnir fulltrúar gera starfsmenn að umtalsefni í opinberri umræðu

Með bréfi, dags. 29. ágúst 2018, kom skrifstofustjóri borgarstjórnar á framfæri beiðni forsætisnefndar um álit siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga á því hvaða sjónarmið kunni að gilda þegar kjörnir fulltrúar gera störf starfsmanna sveitarfélaga að umtalsefni í opinberri umræðu. Einnig var óskað eftir leiðsögn siðanefndar varðandi það með hvaða hætti rétt sé að hafa umgjörð þeirra mála þegar starfsmenn sveitarfélaga telja kjörna fulltrúa brjóta siðareglur með framferði sínu, eða öfugt.

Forsendur og málsmæðferð

Í 29. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 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 málsmæðferðareglur sem staðfestar voru af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga 28. október 2016. Í samræmi við framangreindar reglur annaðist formaður nefndarinnar upphafsathugun á því hvort skilyrði málsmæðferðar væru uppfyllt. Niðurstaða upphafsathugunar var sú að erindið falli undir ofangreind verkefni siðanefndar. Málið var því tekið fyrir á fundi nefndarinnar 8.

október 2018, þar sem samþykkt var að taka málið til afgreiðslu sem beiðni um leiðsögn og að forsætisnefnd Reykjavíkurborgar sé málsaðili. Málið var tekið fyrir að nýju á fundi nefndarinnar 3. nóvember 2018 og afgreiðslu lokið á fundi nefndarinnar 14. desember.

Málsatvik og málsgögn

Í bréfinu til siðanefndar sambandsins, dags. 29. ágúst 2018, kemur fram að tilefni beiðni um umfjöllun nefndarinnar sé erindi Helgu Bjargar Ragnarsdóttur, skrifstofustjóra borgarstjóra og borgarritara, sbr. bréf hennar, dags. 14. ágúst 2018, sem siðanefnd barst afrit af. Í bréfinu biður Helga um viðbrögð forsætisnefndar vegna opinberrar umræðu borgarfulltrúa um dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-3132-17 gegn Reykjavíkurborg og óskar eftir því að forsætisnefnd taki til skoðunar hvort brotið hafi verið gegn ákvæðum sveitarstjórnarlaga og siðareglum kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg.

Í bréfinu til siðanefndar, dags. 29. ágúst, er orðrétt málsmeðferðartillaga sem meirihluti forsætisnefndar samþykkti á fundi sínum 17. ágúst. Í henni segir að forsætisnefnd taki ekki afstöðu til þess hvort ummæli borgarfulltrúa um störf Helgu Bjargar feli í sér brot á siðareglum, en telji rétt að beina því til siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga að hún „veiti almenn tilmæli varðandi það hvaða sjónarmið kunni að gilda í tilfellum eins og þeim sem hér um ræðir, þegar kjörnir fulltrúar gera störf starfsmanna sveitarfélaga að umtalsefni í opinberri umræðu.“ Einnig segir í málsmeðferðartillögu forsætisnefndar að hún leiti „eftir leiðsögn siðanefndar varðandi það með hvaða hætti sé rétt að hafa umgjörð þeirra mála þegar starfsmenn sveitarfélaga telja kjörna fulltrúa brjóta siðareglur með framferði sínu, eða öfugt.“

Fylgigögn með bréfinu voru, auk fyrrgreinds bréfs Helgu Bjargar Ragnarsdóttur frá 14. ágúst, stefna Reykjavíkurborgar gegn einelti, áreitni og ofbeldi, málsmeðferðartillaga forsætisnefndar frá 17. ágúst 2018 ásamt greinargerð, og fundargerð forsætisnefndar frá 17. ágúst 2018.

Með bréfi, dags. 15. nóvember 2018, bárust nefndinni viðbótarupplýsingar frá Helgu Björgu, þar sem hún gerir nánari grein fyrir sínum sjónarmiðum, rekur málsatvik og leggur fram gögn.

Álit

Erindi forsætisnefndar til siðanefndar er tvíþætt. Annars vegar er leitað eftir almennri umfjöllun siðanefndar um hvaða sjónarmið kunni að gilda þegar kjörnir fulltrúar gera störf starfsmanna að umtalsefni í opinberri umræðu. Hins vegar er leitað eftir leiðsögn siðanefndar um það með hvaða hætti rétt sé að hafa umgjörð þeirra mála þegar starfsmenn sveitarfélaga telja kjörna fulltrúa brjóta siðareglur með framferði sínu, eða öfugt. Hér verður fjallað um þessi atriði hvort í sínu lagi.

a. Almenn umfjöllun siðanefndar um sjónarmið þegar kjörnir fulltrúar gera störf starfsmanna að umtalsefni í opinberri umræðu.

Almennt hlýtur það að teljast óheppilegt að kjörnir fulltrúar geri störf starfsmanna sveitarfélags að umtalsefni í opinberri umræðu, sérstaklega ef ummælin

fela í sér neikvæðan dóm yfir viðkomandi starfsfólki eða störfum þess. Ganga má að því vísu að slík ummæli á opinberum vettvangi séu slæm fyrir viðkomandi starfsmenn og hafi áhrif í þá átt að veikja tiltrú almennra borgara á starfsemi sveitarfélagsins. Slík framkoma getur falið í sér brot á 1. mgr. 3. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar sem hljóðar svo: „Kjörnir fulltrúar gæta þess að fara ekki út fyrir umboð sitt í störfum sínum og virða verkaskiptingu í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Þeir sýna störfum og réttindum annarra kjörinna fulltrúa og starfsmanna Reykjavíkurborgar tilhlýðilega virðingu.“

Samkvæmt þessu ákvæði ber kjörnum fulltrúum að virða verkaskiptingu í stjórnkerfi borgarinnar. Sú verkaskipting felur í sér, samkvæmt 1. mgr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga, að framkvæmdastjóri sveitarfélags er æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélagsins. Eftirlit með störfum einstakra starfsmanna fellur samkvæmt þessari verkaskiptingu undir borgarstjóra en ekki kjörna fulltrúa, enda þótt sveitarstjórn hafi almennt vinnuveitenda- og eftirlitshlutverk.

Á námskeiðum fyrir sveitarstjórnarmenn er lögð til grundvallar kennslubók þar sem m.a. er fjallað um vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna og tengsl kjörinna fulltrúa við starfsfólk sveitarfélags.¹ Þar kemur fram að þótt framkvæmdastjórinn sé æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélagsins beri sveitarstjórn hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélag rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi. Mannauðs- og launastefna sveitarfélags séu þess vegna þættir sem kjörnir fulltrúar geti látið sig varða. Einnig geti kjörnir fulltrúar látið sig varða það hvernig stjórnsýslan sem slík stendur sig í upplýsinga- og þjónustuhlutverki sínu. Hins vegar sé varhugavert fyrir kjörna fulltrúa að blanda sér í starfsmannamál þannig að þeir fari að skipta sér af einstökum starfsmönnum. Þar séu þeir komnir inn á verksvið og eftirlitshlutverk framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Skýr mannauðsstefna og skýrar reglur um verkaskiptingu og málsmeðferð í starfsmannamálum stuðli að æskilegri einingu innan sveitarstjórnar um starfsmannamál.

Siðanefnd tekur undir þetta sjónarmið og telur tilefni til að leggja áherslu á mikilvægi þess að hafa skýrar reglur um verkaskiptingu og samskipti. Jafnframt verða kjörnir fulltrúar ávallt að vera meðvitaðir um skyldu sína skv. 1. mgr. 3. gr. siðareglna kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg og sýna störfum og réttindum starfsmanna tilhlýðilega virðingu. Opinber gagnrýni kjörinna fulltrúa á störfum einstaka starfsmanna eru á skjön við þau gildi. Telji kjörinn fulltrúi að eitthvað sé aðfinnsluvert í starfsmannamálum sveitarfélags er rétti farvegurinn að beina málinu til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins sem æðsta yfirmanns starfsmanna.

b. Leiðsögn siðanefndar um það með hvaða hætti sé rétt að hafa umgjörð þeirra mála þegar starfsmenn sveitarfélaga telja kjörna fulltrúa brjóta siðareglur með framferði sínu, eða öfugt.

Fyrri hluti þessarar spurningar lýtur að því þegar starfsmenn sveitarfélaga telja kjörna fulltrúa brjóta siðareglur með framferði sínu. Í siðareglum kjörinna fulltrúa íslenskra sveitarfélaga er almennt ekki kveðið á um hvernig fara skuli með ábendingar um brot gegn siðareglum og einstök sveitarfélög hafa ekki sett á stofn siðanefndir til

¹ Að vera í sveitarstjórn: Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn. 3.útg. Samband íslenskra sveitarfélaga, 2018.

að fjalla um slíkar ábendingar. Í málsmeðferðarreglum siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga eru engin sérstök skilyrði fyrir því hverjir meggi senda henni erindi til umfjöllunar. Í reglunum segir að þegar mál berast nefndinni fari fram upphafsathugun á því hvort mál hafi almenna skírskotun þannig að draga meggi lærdóm af umfjöllun nefndarinnar og að þar sé horft til þess hvort færa meggi framkvæmd siðareglna hlutaðeigandi sveitarfélags til betra horfs í framtíðinni.

Siðanefnd sambandsins hefur ekki úrskurðarvald um hvort siðaregla hafi verið brotin í ákveðnu tilviki. Markmið hennar er að veita leiðsögn og ráð sem gagnast geti sveitarfélögum við að nýta skráðar siðareglur sem tæki til vandaðra starfshátta, góðra samskipta og ígrundunar á verklagi, allt í þágu betra lýðræðis og samfélagslegrar ábyrgðar. Í starfi sínu leggur nefndin því áherslu á það hlutverk siðareglna að fyrirbyggja óvandaða starfshætti og stuðla að því að jákvæðir lærdómar séu dregnir af tilvikum þegar kjörnir fulltrúar virðast breyta á skjön við siðferðilegar kröfur.

Þessu til áréttingar má benda á að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur birt á heimasíðu sinni fræðsluefni um siðferði og samfélagslega ábyrgð í sveitarfélögum. Þar segir meðal annars að til að standa undir trausti íbúanna sé mikilvægt að „bregðast við siðferðislegum úrlausnarefnum sem koma upp í starfsemi sveitarfélags með því að skapa viðhorf og menningu sem byggir á opnum tjáskiptum þannig að hægt sé að ræða álitaefni sem koma upp og skiptast á sjónarmiðum og reynslu um það hvernig eigi að leysa þau.“² Slík viðhorf og menning einkennast af vilja og hæfni fólks til að ræða opinskátt sín á milli um aðkallandi siðferðileg álitamál án þess að ólík sjónarmið og reynsla leiði til illdeilna. Ólíkt opnum og heiðarlegum samræðum við sanngjörn skilyrði, þá þjóna illdeilur sjaldnast því markmiði að leyst verði úr málum á farsælan hátt.

Ef starfsmaður sveitarfélags telur að framferði kjörins fulltrúa uppfylli ekki þær siðferðilegu kröfur sem gera ætti til hans vaknar fyrst sú spurning hverjir séu þar mikilvægustu aðilarnir í lausnamiðaðri samræðu. Þar ber að nefna starfsmanninn sjálfan og kjörna fulltrúann. Þetta eru beinir aðilar málsins. Siðferði og traust er þó ekki þeirra einkamál og því þurfa að koma að lausn málsins aðrir úr hópi kjörinna fulltrúa og starfsmanna sveitarfélagsins. Þar berast böndin annars vegar að yfirmanni starfsmannsins og framkvæmdastjóra sveitarfélagsins og hins vegar formanni byggðarráðs, með hliðsjón af því að ráðið fer skv. sveitarstjórnarlögum með eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélags. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að starfsmaðurinn leiti til sinna yfirmanna og að tengingin við kjörna fulltrúa fari í gegnum framkvæmdastjóra. Nefndin telur því ekki vænlegt að starfsmaður vísi kvörtunum sínum beint til pólitískra nefnda eins og hér virðist hafa gerst. Búa þarf þannig um hnútana að skýrt sé hvernig brugðist sé við í slíkum málum, auk þess sem reynt er að sjá til þess að ekki gefist tilefni til kvartana af þessu tagi.

Þegar kemur að samtali og úrlausn mála reynir á mannkosti og dómgreind þeirra sem að þeim koma. Í sumum tilvikum kann að vera ástæða til að fá utanaðkomandi fagaðstoð, til dæmis ef lausnin felst í að komast að rótum samskiptavanda einstaklinga. Málavextir geta verið margvíslegir og því er erfitt að gefa einfalda forskrift að lausn.

² Samband íslenskra sveitarfélaga (2011) *Siðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum*, bls. 4. <https://www.samband.is/media/sidareglur/Sidferdi-og-samfelagsleg-abyrgd.pdf>.

Grundvallaratriðið er að leitað sé að farvegi lausnamiðaðrar, heiðarlegrar, málefnalegrar og opinnar umræðu sem leitt geti til sátta og aukins trausts á því hvernig farið er með lýðræðislegt umboð innan sveitarfélagsins.

Síðari hluti spurningarinnar lýtur að því þegar kjörnir fulltrúar telja að starfsmenn sveitarfélaga hafi brotið siðareglur með framferði sínu. Hér gilda þau sjónarmið sem fram komu í umfjöllun um lið a. hér að ofan. Kjörnir fulltrúar ættu ekki að stíga inn í eftirlitshlutverk með störfum einstakra starfsmanna, því það er á ábyrgð framkvæmdastjóra. Nefndin vill ítreka mikilvægi sáttar milli stjórnsýslunnar og hins pólitíska stjórnkerfis. Eins og fram kom hér að framan hefur framkvæmdastjóri boðvald og er í ráðningarsambandi við sína undirmenn, en kjörnir fulltrúar ráða framkvæmdastjóra og hafa almennt eftirlit með því að stjórnsýslan sinni upplýsinga- og þjónustuhlutverki sínu. Þó það sé ekki hlutverk siðanefndar að fjalla um siðareglur fyrir stjórnsýsluna telur hún rétt að nefna að málið sem hér er til umfjöllunar gefur tilefni fyrir sveitarfélagið til að huga vel að því hvaða ráðstafanir væri hægt að gera til að koma í veg fyrir ósætti og óvissu aðila um hlutverk sín. Velta má fyrir sér þeim möguleika að stjórnsýslan og kjörnir fulltrúar ræði þetta viðfangsefni í sameiningu í tengslum við endurskoðun siðareglna bæði fyrir kjörna fulltrúa og fyrir starfsmenn. Í þessu sambandi má líta til fordæma frá Noregi, þar sem sömu siðareglur gilda um starfsmenn og kjörna fulltrúa og þannig litið svo á að þeir myndi í sameiningu þann hóp sem þarf að koma sér saman um siðferðileg viðmið í sínum ólíku störfum og hlutverkum í þágu borgaranna.

Virðingarfyllst,

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Sigurður Kristinnsson
formaður siðanefndar

