



Minnisblað

Móttakandi: Velferðarnefnd Alþingis /
félags- og húsnæðismálaráðherra

Dags.: 6. maí 2015

Sendandi: Samband íslenskra sveitarfélaga

Málsnr.: 1502016SA
Málalykill: 401

Efni: Varðar gagnaöflun vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga

Sambandi íslenskra sveitarfélaga hefur verið kynnt að fulltrúar í velferðarnefnd Alþingis hafi óskað eftir ítarlegum gögnum frá velferðarráðuneytinu um ýmis atriði varðandi fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Um er að ræða beiðni í tíu liðum sem m.a. fela í sér lögfræðialit og úttektir á áhrifum frumvarpsins. Auk þess er óskað eftir drögum að leiðbeinandi reglum sem 1. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að gefnar verði út, nái það fram að ganga.

Sambandið tekur undir nauðsyn þess að þingmál fái vandaða meðferð og að afgreiðsla löggjafans byggist á bestu mögulegri þekkingu sem fyrir hendi er. Hvað varðar framkomið frumvarp er lögð áhersla á fyrirliggjandi gögn, m.a. þau sem send voru til velferðarnefndar Alþingis sbr. tölvupóstsamskipti dags. 20. og 23. mars sl. Þessi gögn, ásamt fleirum, eru aðgengileg á vef sambandsins: <http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/fjarhagsadstod/>.

Varðandi einstaka liði í ofangreindri beiðni til velferðarráðuneytisins vill sambandið jafnframt taka fram eftirfarandi:

- **Um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar**

Sem stjórnarfrumvarp hefur þingmálið farið í gegnum lögfræðilega yfirferð af hálfu skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu, sbr. þá niðurstöðu sem birtist í IV. lið almennra athugasemda með frumvarpinu. Eðlilegt er að leita til forsætisráðuneytisins sé talin þörf á frekari skýringum varðandi þá yfirferð. Að mati sambandsins er niðurstaðan hins vegar alveg skýr og engin þörf á að afla sérstakra lögfræðialita um það efni.

- **Um fordæmisgildi svonefnds öryrkjadóms**

Athygli vekur að fulltrúar í velferðarnefnd kjósi að leita til ráðuneyta um þekkingu sem nefndin hlýtur að eiga aðgang að hjá sérfræðingum þingsins, m.a. varðandi þá meginreglu að fordæmisgildi dómsúrlausna sé háð því að um sambærilegan málgrundvöll sé að ræða.

Séu lög um almannatryggingar borin saman við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga má ljóst vera að um ólíkan málgrundvöll er að ræða og nægir þar að nefna tvö atriði:

- Það er meginregla IV. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, að aðstoð sé veitt til þess að styðja og styrkja fjölskyldur. Það leiðir af þessari meginreglu að fjárhagsaðstoð miðast við þarfir fjölskyldunnar sem heildar, en ekki við ákveðna einstaklinga innan hennar. Að baki býr sjónarmiðið um aðstoð við afkomu fjölskyldunnar eftir þörf.

Löggjafinn tók af skarið um skýringu á þessari meginreglu með breytingum sem gerðar voru á lögum nr. 40/1991, sbr. greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/1995. Með vísan til þess má ljóst vera að stuðningur til fjölskyldna skv. IV. kafla félagsþjónustulaga er í grundvallaratriðum frábrugðinn þeim einstaklingsbundna bótarétti sem lög um almannatryggingar mæla fyrir um.

- Í tilvitnuðum dómi Hæstaréttar er sérstaklega tiltekið að ákvæði í IV. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga séu frábrugðin þeim ákvæðum sem umrætt mál grundvallaðist á. Rétturinn tók þannig, strax árið 2000, afstöðu til þess að úrlausnin hefði ekki fordæmisgildi gagnvart fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

- **Mat ráðuneytisins á lögmati gildandi reglna sveitarfélaga**

Af hálfu sambandsins er vísað til umsagnar þess, þar sem áréttað er að tiltekin ummæli embættismanna í velferðarráðuneytinu hafi valdið óvissu sem ástæða sé til þess að eyða.

Lykilatriði málsins er á hinn bóginn að úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála hefur komist að þeirri niðurstöðu að venjubundin ákvæði í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, standist lög. Er þar vísað til úrskurðar í [máli nr. 30/2014, frá 16. september 2014](#).

Úrskurðarnefndin er æðra stjórnvald og sjálfstæð gagnvart velferðarráðuneytinu. Það myndi brjóta gegn grundvallarreglum stjórnýsluréttar að ráðuneytið fari nú að gefa formlegt lögfræðilegt álit um atriði sem að lögum eru falin öðru stjórnvaldi til úrlausnar.

- **Þörf fyrir lagabreytingar**

Eins og fram kom við framsögu málsins er frumvarpið flutt að beiðni Sambands íslenskra sveitarfélaga, í þeim tilgangi að styrkja framkvæmd á reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Þörf fyrir breytingar er rökstudd mjög ítarlega í greinargerð sambandsins frá nóvember 2011 sem send hefur verið til velferðarnefndar þingsins. Þá er þeirri réttaróvissu sem er til staðar rækilega lýst í álitsgerð lögfræðinga sambandsins frá sama tíma.

- **Skýrslur um fjölda fólks á fjárhagsaðstoð og afdrif tiltekinna hópa**

Sambandið hefur kallað eftir því að gerðar verði úrbætur á söfnun tölfraeðiupplýsinga í félagsþjónustu og lýst sig reiðubúið til þess að vinna að málinu í samvinnu við velferðarráðuneytið, Hagstofu Íslands og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Velferðarnefnd er hvött til þess að styðja slíkar úrbætur sem eru m.a. forsenda þess að afla megi þeirra upplýsinga sem beðið er um.

- **Drög að leiðbeinandi reglum**

Vísað er til umsagnar sambandsins þar sem fram kemur að áhersla sé lögð á að unnið verði hratt og vel að gerð leiðbeinandi reglna í víðtæku samráði m.a. við Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Af sjálfu leiðir að samráðið þarf að eiga sér stað áður en slík drög verða til.

- **Beiðni um að áhrif mismunandi útfærslu fjárhagsaðstoðar verði tekin út**

Fram kemur að óskað sé eftir að velferðarráðuneytið geri úttekt á tengslum fátæktar og mismunandi útfærslu fjárhagsaðstoðar. Sambandið leyfir sér að

minna á að eftirlitshlutverk Alþingis snýr að ráðherra sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, sbr. 14. gr. stjórnarskrár. Þetta hlutverk er formbundið m.a. í 49. gr. þingskapalaga sem gerir ráð fyrir að óska megi eftir skýrslum ráðherra um einstök málefni. Eðlilegt verður að telja að þessari beiðni verði beint í þann farveg.

- **Samræmi við stefnumörkun Velferðarvaktarinnar**

Fulltrúar sambandsins sitja í Velferðarvaktinni sem hefur m.a. rætt frumvarpið, sbr. tillögur sem vaktin afhenti félags- og húsnæðismálaráðherra þann 28. janúar sl. Tillögurnar eru aðgengilegar á vefnum og hvetur sambandið velferðarnefnd til þess að kynna sér þær.

- **Reynsla annarra ríkja af skilyrðingum**

Sambandið vísar til skýrslu sinnar frá árinu 2014 og margvíslegra upplýsinga annarra sem fyrir liggja og gerð hefur verið grein fyrir. Auk þess er bent á að norska Stórþingið samþykkti þann 7. apríl sl. breytingar á 20. gr. félagsþjónustulaga sem skylda sveitarfélög þar í landi til þess að beita skilyrðingum þegar ákvarðanir eru teknar um fjárhagsaðstoð. Sjá nánar: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61460>.

Lagabreytingin tekur gildi þann 1. júlí n.k. en tilkoma hennar bendir ekki til annars en að reynsla Norðmanna af skilyrðingum af þessu tagi sé á þann veg að þær skili árangri gagnvart þeim markmiði að efla viðkomandi einstaklinga og fjölskyldur til sjálfshjálpar.

Því skal haldið til haga að frumvarp félags- og húsnæðismálaráðherra gengur eins og kunnugt er ekki jafnlangt og þessi nýja löggjöf í Noregi, þar sem gengið er út frá því að héraðs eigi framkvæmdin að byggjast á heimildarákvæðum í lögum, fremur en að lagaskylda sé lögð á sveitarfélög.

Að lokum er áréttað mikilvægi þess að afgreiðsla löggjafans á þingmálum sé byggð á bestu mögulegri þekkingu sem fyrir hendi er hverju sinni. Sambandið telur á hinn bóginn að spurningum sem beint hefur verið til velferðarráðuneytisins sé að mestu leyti svarað í fyrirliggjandi gögnum og að beiðnir um yfirgripsmiklar skýrslur og rannsóknir hljóti að fara í annan farveg. Sá þáttur málsins á hins vegar ekki að geta orðið til þess að draga þinglega meðferð málsins á langinn.